

150 ANIVERSARIO
Semnario Judicial
de la Federacin



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 3
TOMO II**

Julio de 2021

Pleno (2), Salas y Plenos de Circuito

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

UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 3
TOMO II

Julio de 2021

Pleno (2), Salas y Plenos de Circuito

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

Consejo de la Judicatura Federal



DIRECTORIO DE MAGISTRADOS 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	4°	Presidente	CARLOS ENRIQUE RUEDA DÁVILA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		HORACIO ARMANDO HERNÁNDEZ OROZCO
	2°		ALEJANDRO GÓMEZ SÁNCHEZ
	3°		RICARDO OJEDA BOHÓRQUEZ
	4°		CARLOS ENRIQUE RUEDA DÁVILA
	5°		FRANCISCO JAVIER TEODORO ARCOVEDO MONTERO
	6°		ÓSCAR ESPINOSA DURÁN
	7°		ANTONIA HERLINDA VELASCO VILLAVICENCIO
	8°		ELISA MACRINA ÁLVAREZ CASTRO
	9°		EMMA MEZA FONSECA
	10°		REYNALDO MANUEL REYES ROSAS

**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°		JULIO HUMBERTO HERNÁNDEZ FONSECA
	2°		HUMBERTO SUÁREZ CAMACHO
	3°		MIGUEL DE JESÚS ALVARADO ESQUIVEL
	4°		JEAN CLAUDE ANDRÉ TRON PETIT
	5°		PABLO DOMÍNGUEZ PEREGRINA
	6°		CARLOS RONZON SEVILLA
	7°		RICARDO OLVERA GARCÍA
	8°		MARCO ANTONIO CEPEDA ANAYA
	9°		CAROLINA ISABEL ALCALÁ VALENZUELA
	10°		ÓSCAR FERNANDO HERNÁNDEZ BAUTISTA
	11°		FERNANDO ANDRÉS ORTIZ CRUZ
	12°		JOSÉ ANTONIO GARCÍA GUILLÉN
	13°		JOSÉ ÁNGEL MANDUJANO GORDILLO
	14°		J. JESÚS GUTIÉRREZ LEGORRETA
	15°		JOSÉ EDUARDO ALVARADO RAMÍREZ
	16°		ERNESTO MARTÍNEZ ANDREU
	17°		GERMÁN EDUARDO BALTAZAR ROBLES
	18°		ARMANDO CRUZ ESPINOSA
	19°		HUGO GUZMÁN LÓPEZ
	20°		MARTHA LLAMILÉ ORTIZ BRENA
	21°		CARLOS ALBERTO ZERPA DURÁN
	22°		ROSA ILEANA NORIEGA PÉREZ
	23°		SILVIA CERÓN FERNÁNDEZ

**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°		WILFRIDO CASTAÑÓN LEÓN
	2°		LUZ DELFINA ABITIA GUTIÉRREZ
	3°		SOFÍA VERÓNICA ÁVALOS DÍAZ
	4°		MAURO MIGUEL REYES ZAPATA
	5°		WALTER ARELLANO HOBELSBERGER
	6°		CARLOS MANUEL PADILLA PÉREZ VERTTI
	7°		MARCO POLO ROSAS BAQUEIRO
	8°		JOSÉ JUAN BRACAMONTES CUEVAS
	9°		ANA MARÍA SERRANO OSEGUERA
	10°		MARTHA GABRIELA SÁNCHEZ ALONSO
	11°		J. REFUGIO ORTEGA MARÍN
	12°		RÓMULO AMADEO FIGUEROA SALMORÁN
	13°		MARÍA CONCEPCIÓN ALONSO FLORES
	14°		CARLOS ARELLANO HOBELSBERGER
	15°		FRANCISCO JAVIER SANDOVAL LÓPEZ
	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	6°	Presidenta	HERLINDA FLORES IRENE
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		JORGE RAFAEL OLIVERA TORO Y ALONSO
	2°		ARTURO CEDILLO OROZCO
	3°		OSIRIS RAMÓN CEDEÑO MUÑOZ
	4°		MARÍA EUGENIA OLASCUAGA GARCÍA
	5°		ROBERTO RUIZ MARTÍNEZ
	6°		HERLINDA FLORES IRENE
	7°		LAURA SERRANO ALDERETE
	8°		MARTÍN UBALDO MARISCAL ROJAS
	9°		EMILIO GONZÁLEZ SANTANDER
	10°		TOMÁS MARTÍNEZ TEJEDA
	11°		ÁNGEL PONCE PEÑA
	12°		VÍCTOR AUCENCIO ROMERO HERNÁNDEZ
	13°		NELDA GABRIELA GONZÁLEZ GARCÍA
	14°		FERNANDO SILVA GARCÍA
	15°		JUAN ALFONSO PATIÑO CHÁVEZ
	16°		ARMANDO ISMAEL MAITRET HERNÁNDEZ
	17°		ALICIA RODRÍGUEZ CRUZ

**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 CRISTÓBAL 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	1°	Presidente	SERGIO IBARRA VALENCIA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Monterrey	1°		SERGIO IBARRA VALENCIA
	2°		ALEJANDRO ALBERTO ALBORES CASTAÑÓN
	3°		MARÍA ISABEL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ
	4°		EDUARDO TORRES CARRILLO

**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	2º	Presidente	JORGE PÉREZ CERÓN
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Mazatlán	1º		MARIO GALINDO ARIZMENDI
	1º		MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ TORRES
	1º		JOSÉ DE JESÚS BAÑALES SÁNCHEZ
	2º		ROGELIO ALBERTO MONTOYA RODRÍGUEZ
	2º		JESÚS ENRIQUE FLORES GONZÁLEZ
	2º		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	2º	Presidente	JAIME ALLIER CAMPUZANO
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Bartolo Coyotepec	1º		ENRIQUE MARTÍNEZ GUZMÁN
	1º		DAVID GUSTAVO LEÓN HERNÁNDEZ
	1º		LINO CAMACHO FUENTES
	2º		JORGE VALENCIA MÉNDEZ
	2º		JAIME ALLIER CAMPUZANO
	2º		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
CIRCUITO, 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
CIRCUITO, 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. Ricardo Gallardo Vara
Mgdo. José Patricio González-Loyola Pérez
Mgdo. Jean Claude André Tron Petit

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

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

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

Mgdo. Antonio Campuzano Rodríguez
Mgdo. Carlos Ronzon Sevilla

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

Mgdo. Francisco García Sandoval
Mgdo. Ricardo Olvera García

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mgdo. Ernesto Martínez Andreu
Mgda. María Guadalupe Molina Covarrubias

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

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

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

Mgdo. Armando Cruz Espinosa
Mgdo. Juan Carlos Cruz Razo

**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 Montañó

**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. Adalberto Eduardo Herrera González

**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
Mgda. Hortencia María Emilia Molina de la Puente
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
Mgda. Ma. Luz Silva Santillán

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

Mgdo. Gonzalo Arredondo Jiménez
Mgdo. Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán

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

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

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

Mgdo. Carlos Arellano Hobelsberger
Mgdo. Alejandro Sánchez López

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

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

**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. Sandra Verónica Camacho Cárdenas
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. Raúl Angulo Garfias
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. 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. Óscar Naranjo Ahumada
Mgda. Silvia Rocío Pérez Alvarado

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

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

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

Zapopan, Jal.
Mgdo. 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. 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
Mgdo. Germán Ramírez Luquín

**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. Edmundo Adame Pérez
Mgdo. Sergio Ibarra Valencia

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

Monterrey, N.L.
Mgdo. Alejandro Alberto Albores Castañón
Mgda. Blanca Evelia Parra Meza

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

Monterrey, N.L.
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. 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
Mgdo. José Saturnino Suero Alva

**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. 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. José Manuel de la Fuente Pérez

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. Hans 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. Juan Carlos Ramírez Gómora
Mgdo. Victorino Rojas Rivera

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

Morelia, Mich.
Mgdo. Fernando López Tovar
Mgdo. Mario Óscar Lugo Ramírez

**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. Víctor Jáuregui Quintero
Mgdo. Juan Solórzano Zavala

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

Mazatlán, Sin.
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

**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

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

Mazatlán, Sin.
Mgdo. José Juan Múzquiz Gómez
Mgdo. Miguel Ángel Rodríguez Torres
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
Mgdo. José Salvador Roberto Jiménez Lozano

**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

Mgdo. Juan Carlos Moreno López

**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. Alejandro Rodríguez Escobar
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
Mgdo. Gerardo Manuel Villar Castillo

**Tercer Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.
Mgdo. Alfredo Manuel Bautista Encina
Mgdo. Gustavo Gallegos Morales

**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
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

**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. Jesús Garza Villarreal
Mgdo. Jorge Holder Gómez
Mgdo. Javier Loyola Zosa

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

Cd. Victoria, Tamps.
Mgdo. Guillermo Cuautle Vargas
Mgdo. Daniel Ricardo Flores López
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. Francisco Peñaloza Heras

Mgdo. Fernando Rodríguez Escárcega

Mgdo. Jaime Uriel Torres Hernández

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

Chilpancingo, Gro.

Mgdo. Justino Gallegos Escobar

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 Loredó Moreleón
Mgdo. Pedro Guillermo Siller González Pico

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Tercer Circuito**

Zacatecas, Zac.
Mgdo. Carlos Arturo González Zárate
Mgdo. Francisco Olmos Avilés

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Cuarto Circuito**

Tepic, Nay.
Mgdo. Juan García Orozco
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. Carlos Manuel Aponte Sosa
Mgdo. Alejandro López Bravo
Mgdo. David Pérez Chávez

**Segundo Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito**

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

**Tercer Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito**

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

**Cuarto Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito**

Aguascalientes, Ags.
Mgdo. Miguel Ángel Alvarado Servín
Mgdo. Roberto Lara Hernández

**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 (2)



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA.

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

III. DERECHO A LA SALUD. OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE ESTABLECER LOS MECANISMOS NECESARIOS PARA QUE TODAS LAS PERSONAS TENGAN ACCESO A LOS SERVICIOS ENCAMINADOS A LA OBTENCIÓN DE UN DETERMINADO BIENESTAR GENERAL INTEGRADO POR EL ESTADO FÍSICO, MENTAL, EMOCIONAL Y SOCIAL DE LA PERSONA, DEL QUE DERIVA UN DERECHO FUNDAMENTAL MÁS, CONSISTENTE EN EL DERECHO A LA INTEGRIDAD FÍSICO-PSICOLÓGICA.

IV. DERECHO A LA SALUD. SU FINALIDAD ES GARANTIZAR EL DISFRUTE DE SERVICIOS DE SALUD Y DE ASISTENCIA SOCIAL QUE SATISFAGAN LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN, ENTENDIENDO COMO TAL LAS ACCIONES DIRIGIDAS A PROTEGER, PROMOVER Y RESTAURAR LA SALUD DE LA PERSONA Y DE LA COLECTIVIDAD.

V. DERECHO A LA SALUD. EL HECHO DE QUE EL ESTADO MEXICANO NO ADOPTE MEDIDAS APROPIADAS DE CARÁCTER LEGISLATIVO, ADMINISTRATIVO, PRESUPUESTARIO, JUDICIAL O DE OTRA ÍNDOLE, PARA OTORGARLE PLENA EFECTIVIDAD, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN DIRECTA A ESE DERECHO.

VI. DERECHO A LA SALUD. SU PROTECCIÓN ES UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA POR EL ESTADO, LA SOCIEDAD Y LOS INTERESADOS, POR LO QUE EL FINANCIAMIENTO DE SUS SERVICIOS NO CORRE SÓLO A CARGO DEL ESTADO, PREVIÉNDOSE PARA ELLO, INCLUSO, CUOTAS DE RECUPERACIÓN A CARGO DE LOS USUARIOS, CONFORME EL COSTO DE LOS SERVICIOS Y LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS DE LOS USUARIOS.



VII. SEGURIDAD SOCIAL. EVOLUCIÓN DE SU MARCO JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL.

VIII. SEGURIDAD SOCIAL. MARCO CONSTITUCIONAL QUE DEBAN ATENDER LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA EJERCER SU LIBERTAD CONFIGURATIVA EN TORNO A ESTE DERECHO.

IX. SERVICIOS DE SALUD DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA. EL HECHO DE QUE EL DERECHOHABIENTE O BENEFICIARIO DEBA COMPARTIR LOS COSTOS DE LOS SERVICIOS MÉDICOS QUE RECIBA CON EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO, ORIGINA UNA CARGA DESPROPORCIONAL EN SU PERJUICIO, PUES, ADEMÁS DE LOS DESCUENTOS POR LAS CUOTAS APLICABLES POR CONCEPTO DE SERVICIO MÉDICO, DEBE CUBRIR AL MENOS PARCIALMENTE ESOS GASTOS EN RELACIÓN CON CUALQUIER MODALIDAD Y/O NIVEL DE SERVICIO DE SALUD "COPAGO" (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIONES VI, VIII, XIV Y XVI, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON INDEPENDENCIA DE LOS ANTERIOR PODRÁN REALIZARSE RETENCIONES ADICIONALES CONVENIDAS VOLUNTARIAMENTE CON EL TRABAJADOR, PENSIONADOS Y JUBILADOS SEGÚN CORRESPONDA"; Y SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "Y PAGO DE ADEUDOS CON LA INSTITUCIÓN"; 7, PRIMER PÁRRAFO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "EL AUXILIO ECONÓMICO EN"; Y FRACCIÓN V; 8; 27, FRACCIÓN XIV; 37, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "Y POR LOS INGRESOS BAJO LA MODALIDAD DE COPAGOS EN FAVOR DE DERECHOHABIENTES Y BENEFICIARIOS"; Y 41, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "JUNTO CON LOS DESCUENTOS POR ADEUDOS CONTRAÍDOS FRENTE AL ORGANISMOS", DE LA LEY DEL SERVICIO MÉDICO PARA LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL EL NUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO).

X. SERVICIO DE SALUD DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA. LA FIGURA DE "COPAGO" PROVOCA QUE LOS DERECHOHABIENTES VEAN OBSTACULIZADO SU DERECHO DE ACCESO Y PROTECCIÓN A LA SALUD, ESPECÍFICAMENTE EN EL RÉGIMEN DE SEGURIDAD, YA QUE DICHO PAGO NO SE BASA EN CRITERIOS RACIONALES



DE JUSTIFICACIÓN NI EN LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA Y SOLIDARIDAD SOCIAL, ACCESIBILIDAD ECONÓMICA, EQUIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIONES VI, VIII, XIV Y XVI, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "CON INDEPENDENCIA DE LO ANTERIOR PODRÁN REALIZARSE RETENCIONES ADICIONALES CONVENIDAS, VOLUNTARIAMENTE CON EL TRABAJADOR, PENSIONADOS Y JUBILADOS, SEGÚN CORRESPONDA"; Y SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "Y PAGO DE ADEUDOS CON LA INSTITUCIÓN"; 7, PRIMER PÁRRAFO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "EL AUXILIO ECONÓMICO EN"; Y FRACCIÓN V; 8; 27, FRACCIÓN XIV; 37, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "Y POR LOS INGRESOS BAJO LA MODALIDAD DE COPAGOS EN FAVOR DE DERECHOHABIENTES Y BENEFICIARIOS"; Y 41, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "JUNTO CON LOS DESCUENTOS POR ADEUDOS CONTRAÍDOS FRENTE AL ORGANISMO", DE LA LEY DEL SERVICIO MÉDICO PARA LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL EL NUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO).

XI. SERVICIOS DE SALUD DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA. LA FIGURA DE "COPAGO" ES INCONSTITUCIONAL YA QUE VULNERA LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA Y SOLIDARIDAD SOCIAL, ACCESIBILIDAD ECONÓMICA, EQUIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA, POR ENDE, TAMBIÉN LO ES EL SISTEMA NORMATIVO EN QUE SE BASA O QUE REGULA SU OPERACIÓN, INCLUYENDO LOS "PAGOS EN PARCIALIDADES" Y EL "FONDO DE GARANTÍA" (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIONES VI, VIII, XIV Y XVI, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "CON INDEPENDENCIA DE LO ANTERIOR PODRÁN REALIZARSE RETENCIONES ADICIONALES CONVENIDAS, VOLUNTARIAMENTE CON EL TRABAJADOR, PENSIONADOS Y JUBILADOS, SEGÚN CORRESPONDA"; Y SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "Y PAGO DE ADEUDOS CON LA INSTITUCIÓN"; 7, PRIMER PÁRRAFO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "EL AUXILIO ECONÓMICO EN"; Y FRACCIÓN V; 8; 27, FRACCIÓN XIV; 37, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "Y POR LOS INGRESOS BAJO LA MODALIDAD DE COPAGOS EN FAVOR DE DERECHOHABIENTES Y BENEFICIARIOS"; Y 41, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "JUNTO CON LOS DESCUENTOS POR ADEUDOS CONTRAÍDOS FRENTE AL ORGANISMO",



DE LA LEY DEL SERVICIO MÉDICO PARA LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL EL NUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO).

XII. SERVICIOS DE SALUD DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA. LOS "PLANES DE PROTECCIÓN" SON UNA SUPUESTA HERRAMIENTA A FAVOR DE LOS DERECHOHABIENTES PARA TENER ACCESO A UN ESPECTRO MÁS AMPLIO DE SERVICIOS MÉDICOS, DEBIENDO CONTRATARLOS CON EL ÓRGANO ASEGURADOR COMO UN INSTRUMENTO ACCESORIO AL "COPAGO", LO QUE IMPLICA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS PARA DESCUENTOS ADICIONALES A LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIONES VI, VIII, XIV Y XVI, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "CON INDEPENDENCIA DE LO ANTERIOR PODRÁN REALIZARSE RETENCIONES ADICIONALES CONVENIDAS, VOLUNTARIAMENTE CON EL TRABAJADOR, PENSIONADOS Y JUBILADOS, SEGÚN CORRESPONDA"; Y SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "Y PAGO DE ADEUDOS CON LA INSTITUCIÓN"; 7, PRIMER PÁRRAFO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "EL AUXILIO ECONÓMICO EN"; Y FRACCIÓN V; 8; 27, FRACCIÓN XIV; 37, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "Y POR LOS INGRESOS BAJO LA MODALIDAD DE COPAGOS EN FAVOR DE DERECHOHABIENTES Y BENEFICIARIOS"; Y 41, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "JUNTO CON LOS DESCUENTOS POR ADEUDOS CONTRAÍDOS FRENTE AL ORGANISMO", DE LA LEY DEL SERVICIO MÉDICO PARA LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL EL NUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO).

XIII. SERVICIOS DE SALUD DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA. SI BIEN LA FIGURA DE "PLANES DE PROTECCIÓN" SE MATERIALIZA A TRAVÉS DE CONVENIOS DE CARÁCTER OPTATIVO, NO OBLIGATORIOS, AL FORMAR PARTE DEL SISTEMA DEL "COPAGO", ÉSTA TAMBIÉN RESULTA INCONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIONES VI, VIII, XIV Y XVI, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "CON INDEPENDENCIA DE LO ANTERIOR



PODRÁN REALIZARSE RETENCIONES ADICIONALES CONVENIDAS VOLUNTARIAMENTE CON EL TRABAJADOR, PENSIONADOS Y JUBILADOS, SEGÚN CORRESPONDA"; Y SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "Y PAGO DE ADEUDOS CON LA INSTITUCIÓN"; 7, PRIMER PÁRRAFO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "EL AUXILIO ECONÓMICO EN"; Y FRACCIÓN V; 8; 27, FRACCIÓN XIV; 37, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "Y POR LOS INGRESOS BAJO LA MODALIDAD DE COPAGOS EN FAVOR DE DERECHOHABIENTES Y BENEFICIARIOS"; Y 41, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "JUNTO CON LOS DESCUENTOS POR ADEUDOS CONTRAÍDOS FRENTE AL ORGANISMO", DE LA LEY DEL SERVICIO MÉDICO PARA LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL EL NUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO).

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 27, FRACCIÓN XII, Y 46, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "Y PAGO DE ADEUDOS AL ORGANISMO", DE LA LEY DEL SERVICIO MÉDICO PARA LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL EL NUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO).

XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIONES VI, VIII, XIV Y XVI, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "CON INDEPENDENCIA DE LO ANTERIOR PODRÁN REALIZARSE RETENCIONES ADICIONALES CONVENIDAS VOLUNTARIAMENTE CON EL TRABAJADOR, PENSIONADOS Y JUBILADOS, SEGÚN CORRESPONDA"; Y SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "Y PAGO DE ADEUDOS CON LA INSTITUCIÓN"; 7, PRIMER PÁRRAFO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "EL AUXILIO ECONÓMICO EN"; Y FRACCIÓN V; 8; 27, FRACCIÓN XIV; 37, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "Y POR LOS INGRESOS BAJO LA MODALIDAD DE COPAGOS EN FAVOR DE DERECHOHABIENTES Y BENEFICIARIOS"; Y 41,



EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "JUNTO CON LOS DESCUENTOS POR ADEUDOS CONTRAÍDOS FRENTE AL ORGANISMO", DE LA LEY DEL SERVICIO MÉDICO PARA LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL EL NUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2018 Y SU ACUMULADA 110/2018. DIVERSOS DIPUTADOS Y DIPUTADAS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA PRIMERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 25 DE MAYO DE 2020. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: IVETH LÓPEZ VERGARA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veinticinco de mayo de dos mil veinte**.

VISTOS, para resolver el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de las demandas.** Por oficio presentado el diez de diciembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **diversos diputados y diputadas integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza** promovieron acción de inconstitucionalidad contra los artículos 3, fracciones VI, VIII, XIV y XVI, 7, párrafo primero y fracción V, 8, 27, fracción XIV, 37, fracción VI, y 41 de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza publicada en el Periódico Oficial el nueve de noviembre de dos mil dieciocho, señalando como órganos Legislativo y Ejecutivo que emitieron y promulgaron las mencionadas normas al Congreso y al Gobernador Constitucional de ese Estado.



Por su parte, mediante oficio presentado también el diez de diciembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos 3, fracciones VI y VIII, 7, párrafo primero, específicamente en el enunciado normativo "el auxilio económico en", 8 y 37, fracción VI, de la misma Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza publicada en el Periódico Oficial el nueve de noviembre de dos mil dieciocho, señalando igualmente como órganos Legislativo y Ejecutivo que emitieron y promulgaron las mencionadas normas al Congreso y al Gobernador Constitucional de ese Estado.

Disposiciones que son del contenido literal siguiente:

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entiende por: ...

"VI. Copago: El costo de los servicios médicos, hospitalarios y farmacéuticos compartidos entre el Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila y el derechohabiente; ...

"VIII. Fondo de garantía: El fondo que el organismo puede constituir, de acuerdo al máximo de los recursos disponibles y sin detrimento del servicio a los derechohabientes y sus beneficiarios, para garantizar el pago de los saldos insolutos que dejen, por concepto de créditos en curso, los derechohabientes en caso de fallecimiento; ...

"XIV. Plan de protección: Los programas que se establezcan con fines de ampliación de cobertura de servicios de atención médica, de carácter optativo; ...

"XVI. Retención: La deducción que por efectos de esta ley o que por mandato judicial se haga de los salarios de los trabajadores, o percepciones de los pensionados o jubilados según corresponda, para cumplir obligaciones o compromisos contraídos previamente y que se aplican directamente a la nómina de pago. Con independencia de lo anterior podrán realizarse retenciones adicionales convenidas voluntariamente con el trabajador, pensionados y jubilados, según corresponda.



"Se consideran retenciones para efectos de la presente ley, las deducciones que se hagan a los derechohabientes del organismo en concepto de aportaciones y pago de adeudos con la institución; ..."

"Artículo 7. Para garantizar a los trabajadores y a sus beneficiarios en la prevención y curación de enfermedades, el servicio médico ofrecerá **el auxilio económico en** los siguientes aspectos: ...

"V. El organismo podrá implementar **planes de protección médico familiar, los así llamados serán convenios entre el organismo y los derechohabientes mediante los cuales, por una prima quincenal adicional descontada de su salario, el organismo le cubre parte o todo de los gastos que corresponda sufragar por servicios médicos hospitalarios recibidos,** según el reglamento que se expida para tal fin."

"Artículo 8. El servicio médico podrá otorgar a sus derechohabientes **convenios para el pago en parcialidades de los adeudos** generados por servicios prestados a los mismos o a sus beneficiarios en concepto de copago, costos de recuperación y otros.

"A dichos créditos deberá **agregarse siempre un 20% destinado a constituir el fondo de garantía.**

"El fondo de garantía deberá integrarse al patrimonio del servicio médico y utilizarse para los fines que esta ley establece."

"Artículo 27. Son facultades y obligaciones del consejo de administración: ...

"XIV. Implementar planes de protección médico familiar, los así llamados serán convenios entre el organismo y los derechohabientes mediante los cuales, por una prima quincenal adicional descontada de su salario, la Institución cubre parte o todo de los gastos que al derechohabiente corresponda sufragar por servicios médicos hospitalarios recibidos, según el reglamento que se expida para tal fin; ..."



"**Artículo 37.** El patrimonio del servicio médico se constituye de la siguiente manera: ...

"VI. Por los ingresos provenientes de los servicios prestados por los organismos auxiliares, así como por la venta de medicamentos y por los ingresos bajo la modalidad de copagos en favor de derechohabientes y beneficiarios; ..."

"**Artículo 41.** Las retenciones en favor del patrimonio del organismo previstas en la fracción V del artículo 37 serán descontadas a los trabajadores en nóminas de los empleadores, quienes tienen la obligación de entregarlas al organismo, junto con los descuentos por adeudos contraídos frente al organismo y las aportaciones señaladas en las fracciones I, II, III y IV del mismo artículo 37."

SEGUNDO.—Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados y conceptos de invalidez. Los accionantes estimaron violados los artículos 1o., 4o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 9 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y 9 y 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Asimismo, expusieron como argumentos de invalidez los que se sintetizan a continuación:

A. De los integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.

I. Los artículos 3, fracción VI, y 37, fracción VI, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado cuya invalidez se reclama transgreden los derechos de igualdad, seguridad jurídica y a la seguridad social, específicamente en cuanto establecen la figura del "**copago**", habida cuenta de que:

1) El copago –que es el gasto compartido entre el Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado y las y los derechohabientes,



cuya finalidad es cubrir el costo de los servicios médicos, hospitalarios y farmacéuticos–, desconoce que las aportaciones de las personas derechohabientes son suficientes para que éstos perciban aquellos servicios.

2) El artículo 37, fracciones V y VI, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado implica una doble contribución para las y los derechohabientes quienes tienen que pagar, por una parte, las aportaciones por concepto de cuotas (equivalentes al 3% –tres por ciento– de su sueldo compactado, compensaciones especiales, eficiencia en el trabajo y primas de antigüedad) y, por otra, los adeudos generados por virtud de los servicios que otorga el instituto a modo de copago.

II. Los artículos 3, fracción XIV, 7, fracción V, y 27, fracción XIV, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado violan los derechos de igualdad, seguridad jurídica y a la seguridad social, en la medida en que crean los llamados "**planes de protección**", toda vez que:

1) Por concepto de esos "planes de protección" –que son los programas que se establecen con fines de ampliación de cobertura de servicios de atención médica de carácter optativo–, se exigen pagos adicionales a efecto de garantizar un acceso a mayores servicios de salud, soslayando que el instituto debe otorgar las prestaciones médicas de calidad sin hacer cobros extras.

2) La posibilidad de obtener un mejor servicio y mayor cobertura a través del pago por concepto de la contratación de esos "planes de protección" implica que se clasifique a las personas trabajadoras en categorías dependiendo de sus aportaciones, aun cuando el artículo 9 de la propia legislación ordena que las prestaciones médicas "se dispensarán con trato igual de carácter general a los trabajadores y a sus beneficiarios, prohibiéndose expresamente hacer concesiones especiales que impliquen trato discriminatorio".

3) Conforme a los artículos 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal y 34, 35 y 37 de la Ley General de Salud, la seguridad social debe ser garantizada por el organismo respectivo, lo que está reconocido en los artículos 1 y 15 de la propia Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, que dispone que el instituto debe garantizar



a las personas derechohabientes la atención a la salud; de ahí que no es válido que para tener derecho a los servicios se exige el pago de aportaciones adicionales como si fuera una prestación privada.

III. Los artículos 3, fracciones VIII y XVI, 8 y 41 de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado violan el derecho a la seguridad jurídica, en la parte en la que establecen un agregado del 20% –veinte por ciento– al monto de los adeudos generados por servicios prestados a las y los derechohabientes o a sus personas beneficiarias en concepto de copago, a efecto de formar el "**fondo de garantía**", porque:

a) Ese agregado del 20% –veinte por ciento– a los adeudos debe ser pagado por las personas derechohabientes sin justificación alguna, pues éstos pagan sus aportaciones, lo que debe ser suficiente para garantizar la prestación del servicio médico.

b) Más aún, esas personas derechohabientes no tienen por qué anticipar pagos para cubrir eventuales saldos derivados de adeudos en caso de fallecimiento; siendo que el cobro adicional que al efecto se les hace repercute en la condición económica de las personas trabajadoras en activo o personas pensionadas.

B. De la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Los artículos 3, fracciones VI y VIII, 7, párrafo primero, 8 y 37, fracción VI, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, violan los derechos a la seguridad social, igualdad y no discriminación, específicamente en cuanto prevén las figuras del "copago", los "convenios" y "créditos", y el "fondo de garantía", habida cuenta de que:

a) A través de esas figuras, especialmente el "**copago**", se exige que las personas derechohabientes cubran el costo de los servicios médicos, hospitalarios y farmacéuticos de manera compartida con el Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado, lo que implica que, por los servicios médicos que éste presta, se imponen a las personas trabajadoras cargas económicas adicionales a las aportaciones de seguridad social que enteran



con fundamento en los artículos 3, fracciones II y XVI, de la propia legislación; además de que se soslayan las aportaciones efectuadas por los empleadores.

b) También se prevé la posibilidad de que se otorgue a las personas derechohabientes la posibilidad de firmar "**convenios**" para pagar en parcialidades los créditos que les sean determinados por la prestación de los servicios médicos por parte del instituto, lo que implica una carga desproporcional e injustificada, pues los descuentos en sus salarios de los que son sujetos de manera constante tienen como finalidad, precisamente, recibir esos servicios sin costos adicionales, dada la obligación del Estado de garantizar el derecho de acceso a la salud a través de prestaciones de seguridad social.

c) El hecho de que el artículo 7 de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza establezca un "**auxilio económico**" para el acceso a los servicios médicos sin asumir la obligación de garantizar su prestación, implica una contradicción con el artículo 1 del mismo ordenamiento que ordena al instituto prestar esos servicios; lo que, además, permite que el Estado se sustraiga de su obligación constitucional de garantizar el derecho a la salud.

d) Más aún, en función de formar el llamado "**fondo de garantía**", se obliga a las personas derechohabientes a cubrir un 20% –veinte por ciento– adicional a los adeudos que adquieran por la prestación de los servicios médicos, a efecto de cubrir saldos de créditos en caso de fallecimiento.

TERCERO.—**Admisión de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de diez de diciembre de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por **diversos diputados y diputadas integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza**, a la que le correspondió el expediente **109/2018**, y designó al Ministro Eduardo Medina Mora I. para que actuara como instructor en el procedimiento.

Asimismo, a través del auto de once de diciembre del mismo año, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo



a la acción de inconstitucionalidad promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, a la que le correspondió el expediente **110/2018** y, dada la identidad de las normas controvertidas, **decretó su acumulación** a la acción de inconstitucionalidad referida en el párrafo precedente, y dispuso su turno al Ministro Eduardo Medina Mora I. designado como instructor.

Por auto de once de diciembre de dos mil dieciocho el Ministro instructor admitió la acción referida, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

"CUARTO.—**Informe de las autoridades.** El Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza (por conducto del presidente de su Mesa Directiva) y el Poder Ejecutivo del Estado (a través de su consejero jurídico), rindieron sus informes respectivos, los cuales son coincidentes en sus argumentos en los que, en síntesis, expusieron lo siguiente:

1) La figura del copago existe en el servicio médico de Coahuila desde su origen en mil novecientos cuarenta y seis, y se basa en el principio solidario del pago compartido bajo una concepción distinta a la institucional prevista en el artículo 123 de la Constitución Federal. De ahí que es importante que esa figura se mantenga en la nueva ley porque constituye una fuente del patrimonio del Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado, fundamental para subsistencia. De eliminarse, colocaría al servicio médico en grave riesgo financiero.

2) El Máximo Tribunal ha reconocido que, con base en el principio de solidaridad, el derecho a la protección de la salud es una responsabilidad compartida entre el Estado, la sociedad y los interesados, razón por la cual el financiamiento de los servicios no corre a cargo del Estado únicamente. Incluso se prevé el establecimiento de cuotas de recuperación a cargo de los usuarios de los servicios públicos de salud y del sistema de protección social que se determinan considerando el costo de los servicios y condiciones socioeconómicas de los usuarios, eximiendo de su cobro a aquéllos que carezcan de recursos. Sirve de apoyo la jurisprudencia «P./J. 136/2008» del Tribunal Pleno de rubro: "SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 4o.,



TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA RESPONSABILIDAD SOCIAL."

3) Las personas derechohabientes contribuyen con la aportación de cuotas de seguridad social provenientes de un porcentaje de sus ingresos que se destinan a un fondo que se utiliza para proporcionar los servicios de salud. Esta aportación permite que quienes ganan más y quienes no hacen uso del servicio contribuyan a que quienes tienen menos y sí utilizan el servicio lo aprovechen, obteniendo beneficios que exceden por mucho el valor de sus aportaciones. Así, la normativa toma en consideración las posibilidades económicas del instituto y la capacidad económica del usuario.

4) La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, respecto del artículo 123, apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Constituyente deja en manos del legislador ordinario la regulación de los aspectos particulares de los sistemas de seguridad social, de tal forma que se pueda garantizar el acceso a las prestaciones de seguridad social de acuerdo a las necesidades de cada entidad federativa y en función de la realidad que se vive en cada una de éstas, así como la de sus instituciones y beneficiarios. Sirve de apoyo la jurisprudencia «2a./J. 7/2015 (10a.)» de título y subtítulo: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ALCANCE DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL MONTO DEL SALARIO DE COTIZACIÓN."

5) La legislación de ninguna forma vulnera el principio de igualdad y no discriminación sino que busca garantizar el derecho a la salud al máximo de las posibilidades del Estado y del instituto; de ahí que se brinde el auxilio económico a la persona derechohabiente que, por necesidad o conveniencia, no obstante que el servicio médico lo pueda proporcionar, hace uso de servicios en instalaciones diversas al instituto, directamente con profesionales del ramo o en instituciones de salud.

6) Se trata de una opción adicional para que el organismo cubra todo o parte de los gastos por servicios médicos que las personas derechohabientes o beneficiarias reciban en instituciones médicas ajenas al instituto; lo que de ninguna forma obstaculiza a las y los derechohabientes que, mediante el pago



ordinario de sus cuotas sociales, requieran de servicios médicos u hospitalarios, los cuales reciben conforme a lo dispuesto en la propia ley.

7) Es falso que los pagos adicionales a las aportaciones provoquen que el servicio médico actúe como un servicio privado, pues se proporciona a través de una institución de la administración pública estatal, bajo el carácter de organismo público descentralizado, con fines de mejoramiento social. Más bien, se trata de una institución que cumplimenta la prestación de un servicio público de interés general tendiente a aliviar la situación de las clases económicamente débiles que no se encuentran en posibilidad de cubrir los riesgos a los que están expuestos sino tan sólo mediante una proporción mínima, encomendándose el resto a los patrones que, en el caso particular, son entidades del Estado.

8) Los accionantes no apreciaron la ley de manera sistémica, pues el contexto de las normas impugnadas deriva de lo previsto por el artículo 46 que permite que los adeudos contraídos constituyan créditos fiscales; de lo que se infiere que, atendiendo a las máximas de la protección del derecho a la salud, pueden ser cubiertos en parcialidades. Es decir, el convenio recae en el plan de pago de los adeudos generados por servicios prestados a las mismas personas trabajadoras o sus beneficiarios, sin que por ello pierdan dichos adeudos la calidad de créditos fiscales.

9) Las retenciones para el fondo de garantía y las descontadas por adeudos al organismo no transgreden el derecho a la salud y a la seguridad social, pues el artículo 8 impugnado establece un mecanismo convenido entre las partes a fin de que la persona trabajadora o derechohabiente cubra cualquier adeudo contraído con el organismo. No se trata de una doble contribución, sino de una figura legal para auxiliar a la persona derechohabiente a estar al corriente en el pago de sus aportaciones a fin de que tenga derecho a percibir las prestaciones.

10) Por lo que hace al fondo de garantía, su objetivo es dar seguridad y certeza a los usuarios del servicio médico, al prever un mecanismo para garantizar el pago de los saldos insolutos que dejaran, por concepto de créditos en curso, diversos contribuyentes por fallecimientos, de acuerdo al máximo de los recursos disponibles y sin detrimento del servicio a las y los derechohabientes.



QUINTO.—**Cierre de Instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdos de veintisiete de febrero, quince de marzo y veintidós de mayo de dos mil diecinueve, se tuvieron por recibidos los de los diputados accionantes, y de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza, además de que se declaró cerrada la instrucción.

Finalmente, dado lo acordado por el Tribunal Pleno el diez de octubre de dos mil diecinueve, mediante auto de la misma fecha, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación retornó el asunto al **Ministro Alberto Pérez Dayán** para que actuara como nuevo instructor.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, incisos d) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 3, fracciones VI, VIII, XIV y XVI, 7, párrafo primero y fracción V, 8, 27, fracción XIV, 37, fracción VI, y 41 de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza publicada en el Periódico Oficial el nueve de noviembre de dos mil dieciocho.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución", las cuales "podrán ejercitarse, dentro de los **treinta días naturales** siguientes a la fecha de la publicación de la norma" impugnada; mientras que 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, establece que "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". Lo que permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la presentación de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente a aquel en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, **sin que deban excluirse los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza el viernes nueve de noviembre de dos mil dieciocho, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad **inició el sábado diez de noviembre y concluyó el domingo nueve de diciembre siguiente**. Mientras que los escritos de demanda relativos a la presente acción de inconstitucionalidad fueron presentados el **lunes diez de diciembre del mismo año** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, el día hábil inmediato siguiente al último del plazo que fue inhábil, por lo que su promoción resulta **oportuna**.

TERCERO.—**Legitimación**. El artículo 105, fracción II, incisos d) y g), de la Constitución Federal, establecen:

"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: ...

"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano. ...



"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."

Disposición que ha sido interpretada en la jurisprudencia P./J. 7/2007 de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA."¹ conforme a la cual las acciones de inconstitucionalidad contra leyes locales pueden promoverse, entre otros, por el 33% (treinta y tres por ciento) de los diputados de la Legislatura Local que corresponda y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

En el caso, la primera demanda fue suscrita por **nueve integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de**

¹ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XXV, mayo de 2007, página mil quinientos trece, que dice:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. 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 pretende 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



Zaragoza, a saber, Emilio Alejandro de Hoyos Montemayor, Fernando Izaguirre Valdés, Gabriela Zapopan Garza Galván, Gerardo Abraham Aguado Gómez, Juan Antonio García Villa, Carlos Guerra López Negrete, José Benito Ramírez Rosas, Rosa Nilda González Noriega y Zulmma Verenice Guerrero Cázares, quienes acreditan su calidad de diputados y diputadas con el ejemplar del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza de cinco de enero de dos mil dieciocho, que contiene el "Decreto 1 por el que se declara legalmente constituido el Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza e instalada la Sexagésima Primera Legislatura, cuyo ejercicio constitucional iniciará el 1 de enero del año 2018 y concluirá el 31 de diciembre del año 2020". Diputados que, por cierto, representan el 36% (treinta y seis por ciento) del cuerpo legislativo integrado por veinticinco miembros conforme al artículo 33 de la Constitución Política del Estado.²

Por su parte, la segunda demanda fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su presidente **Luis Raúl González Pérez**, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por el Pleno del Senado de la República.

Por tanto, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 3, fracciones VI, VIII, XIV y XVI, 7, párrafo primero y fracción V, 8, 27, fracción XIV, 37, fracción VI, y 41 de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la

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."

² "**Artículo 33.** El Congreso del Estado se renovará en su totalidad cada tres años y se integrará con **dieciséis diputados** electos según el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales, y con **nueve diputados** electos por el principio de representación proporcional, los cuales serán asignados en los términos que establezca la ley entre aquellos partidos políticos que obtengan cuando menos el 2% de la votación válida emitida en el Estado para la elección de diputados."



Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza –por considerarlos violatorios de derechos humanos en materia de salud y seguridad social previstos en los artículos 4o. y 123 de la Constitución Federal–, tanto los diputados y diputadas accionantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso Local como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos **tienen la legitimación** para promover la acción de inconstitucionalidad.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** En este asunto no se hace valer causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno.

QUINTO.—**Estudio.** De los conceptos de invalidez hechos valer por los actores, se desprende que la litis en la presente vía se circunscribe a analizar los artículos 3, fracciones VI, VIII, XIV y XVI, 7, párrafo primero y fracción V, 8, 27, fracción XIV, 37, fracción VI, y 41, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza publicada en el Periódico Oficial el nueve de noviembre de dos mil dieciocho, en la medida en que establecen tres figuras en el sistema de prestación de servicios de salud para las personas trabajadoras de la educación pública y de instituciones educativas del Estado, a saber: **a)** el "**copago**" que implica la determinación de adeudos y pagos en parcialidades, **b)** el "**fondo de garantía**", y **c)** los "**planes de protección**" que implican la celebración de convenios para descuentos adicionales a las aportaciones de seguridad.

Figuras que se aducen violatorias de los derechos de igualdad y no discriminación, a la salud y a la seguridad social previstos en los artículos 1o., 4o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal, en lo total, porque:

a) A través del "**copago**" –que es un gasto compartido entre el Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado y las personas derechohabientes–, se exige que éstos cubran en parte el costo de los servicios médicos, hospitalarios y farmacéuticos que presta dicho instituto, lo que implica una carga económica adicional a las aportaciones de seguridad social efectuadas por ellos y por los patrones.



b) Incluso, se prevé la posibilidad de que las y los derechohabientes tengan que firmar convenios para **pagar en parcialidades** los créditos que les sean determinados por la prestación de esos servicios.

c) Más aún, al pagar esos créditos, se obliga a las y los derechohabientes a cubrir un 20% –veinte por ciento– adicional, a efecto de formar el "**fondo de garantía**", destinado a cubrir saldos de créditos de las personas derechohabientes que, durante su curso, hubieren fallecido.

d) Los "**planes de protección**" se constituyen como el instrumento a través del cual las personas derechohabientes, mediante la firma de convenios, autorizan descuentos adicionales en sus sueldos para sufragar servicios médicos hospitalarios prestados por el instituto.

Por razón de método, los puntos jurídicos antes precisados se analizarán exponiéndose, primeramente, los principios generales de los derechos humanos que se estiman vulnerados por las normas impugnadas y, con base en ello, se establecerá lo relativo a su conformidad constitucional.

A. Principios generales del derecho humano a la salud. El artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Federal establece que "toda persona tiene **derecho a la protección de la salud**. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios respectivos y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 73 del propio ordenamiento fundamental". Sobre este derecho, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, estableciendo, en lo que interesa, lo siguiente:

- El derecho a la salud no se limita a prevenir y tratar una enfermedad, sino que atento a la propia naturaleza humana, va más allá, en tanto comprende aspectos externos e internos, como el buen estado mental y emocional del individuo, es decir, se traduce en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva un derecho fundamental más, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica.



- Del artículo 4o. de la Constitución Federal, que establece que toda persona tiene derecho a la salud, deriva una serie de estándares jurídicos de gran relevancia. El Estado Mexicano ha suscrito convenios internacionales que muestran el consenso internacional en torno a la importancia de garantizar al más alto nivel ciertas pretensiones relacionadas con el disfrute de este derecho. La realización progresiva del derecho a la salud a lo largo de un determinado periodo no priva de contenido significativo a las obligaciones de los Estados, sino que les impone el deber concreto y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia su plena realización.

- Si bien para la justiciabilidad del derecho a la salud en el juicio de amparo es menester constatar que se invoque la violación de un derecho fundamental que incorpora pretensiones jurídicas subjetivas y que la invasión al derecho que se denuncia represente un tipo de vulneración remediable por dicha vía, lo cierto es que ello no permite descartar que, en ciertas ocasiones, dar efectividad al amparo implique adoptar medidas que colateral y fácticamente tengan efectos para más personas que las que actuaron como partes en el caso concreto, siempre y cuando tales efectos tengan una relación fáctica o funcional con los de las partes.

Las anteriores consideraciones encuentran su sustento en las tesis siguientes:

- P. LXVIII/2009 de rubro: "DERECHO A LA SALUD. NO SE LIMITA AL ASPECTO FÍSICO, SINO QUE SE TRADUCE EN LA OBTENCIÓN DE UN DETERMINADO BIENESTAR GENERAL."³

- P. XVI/2011 de rubro: "DERECHO A LA SALUD. IMPONE AL ESTADO LAS OBLIGACIONES DE GARANTIZAR QUE SEA EJERCIDO SIN DISCRIMINACIÓN ALGUNA Y DE ADOPTAR MEDIDAS PARA SU PLENA REALIZACIÓN."⁴

³ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, página seis.

⁴ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, página veintinueve.



• P. XVI/2011 de rubro: "DERECHO A LA SALUD. SU TUTELA A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO."⁵

Como se advierte de las anteriores consideraciones, el derecho a la salud puede entenderse como la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios encaminados a la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva un derecho fundamental más, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica.

En esa lógica, se trata de un derecho complejo que despliega una amplia serie de posiciones jurídicas fundamentales para los particulares y para el Estado, en el entendido que **la protección de la salud y el desarrollo de los correspondientes sistemas sanitarios asistenciales es una de las tareas fundamentales de los Estados** democráticos contemporáneos y representa una de las claves del Estado del bienestar.

En esa virtud, la salud es una meta prioritaria en sí misma y, a su vez, es el pilar estratégico para que existan otras prerrogativas, ya que la posibilidad de que los individuos estén en aptitud de desplegar éstas, depende de los logros en salud, pues un estado de bienestar general resulta indispensable para poder ejercer el resto de los derechos humanos que tutela la Constitución Federal, y en consecuencia, para poder llevar una vida digna. De ahí que las mejoras en salud constituyen un presupuesto para el desarrollo y, por ende, la realización del derecho humano a ella aparece crecientemente como una regla esencial para saber si realmente hay progreso en un Estado y, al mismo tiempo, como un medio decisivo para obtenerlo.

En suma, es dable afirmar que la plena realización del derecho humano a la salud es uno de los requisitos fundamentales para que las personas puedan desarrollar otros derechos y libertades de fuente constitucional y convencional,

⁵ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, página treinta y dos.



por lo que la prosecución de la justicia social no puede ignorar el papel de la salud en la vida humana y en las oportunidades de las personas para alcanzar una vida sin enfermedades y sufrimientos que resulten evitables o tratables, y sobre todo, en la evitabilidad de padecer una mortalidad prematura.

Atinente al mismo tema, la Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión 173/2008, analizó tanto el artículo 40. constitucional como los diversos 25, apartado 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", y determinó que entre las finalidades del derecho a la protección de la salud está la de garantizar el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan las necesidades de la población, entendiendo como tal las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad.

Asimismo, precisó que el derecho a la protección de la salud impone a los Estados diversas obligaciones entre las que se encuentra la de adoptar leyes u otras medidas para velar por el acceso igualitario a la atención de la salud y los servicios relacionados, y la de vigilar que la privatización del sector salud no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios. Por lo que se concluyó que el derecho en comento debe entenderse como un **derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud.**

Por su parte, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 378/2014, sostuvo que el derecho al nivel más alto posible de salud, previsto en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales puede entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar un estado de bienestar general, que **abarca la atención de salud oportuna y apropiada**, pero también otros aspectos como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda y condiciones



sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva; en el entendido que existen elementos esenciales que informan el desarrollo del derecho humano a la salud, a saber, la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.

Además, reconoció que el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé obligaciones **de contenido y de resultado**; las primeras, de carácter inmediato, se refieren a que los derechos se ejerciten sin discriminación y a que el Estado adopte dentro de un plazo breve medidas deliberadas, concretas y orientadas a satisfacer las obligaciones convencionales; mientras que las segundas, o mediatas, se relacionan con el principio de progresividad, el cual debe analizarse a la luz de un dispositivo de flexibilidad que refleje las realidades del mundo y las dificultades que implica para cada país asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

Y, en este tenor, estableció que el Estado Mexicano tiene, por una parte, **la obligación inmediata de asegurar a las personas al menos un nivel esencial del derecho a la salud** y, por otra, el deber de cumplimiento progresivo de lograr su pleno ejercicio por todos los medios apropiados hasta el máximo de los recursos de que disponga; de ahí que se configurará una violación directa al derecho a la salud cuando, entre otras cuestiones, el Estado Mexicano no adopte medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole, para dar plena efectividad al derecho indicado. Consideraciones que fueron plasmadas en la tesis 2a. CVIII/2014 (10a.) de título y subtítulo: "SALUD. DERECHO AL NIVEL MÁS ALTO POSIBLE. ÉSTE PUEDE COMPRENDER OBLIGACIONES INMEDIATAS, COMO DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO."⁶

Cabe preciar que en el mismo asunto, la Segunda Sala determinó que cuando el Estado, a través de sus instituciones, alegue limitación presupuestaria

⁶ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 12. Tomo I, noviembre de dos mil catorce, página mil ciento noventa y dos.



para adoptar todas las medidas posibles a fin de garantizar el disfrute de ese más alto nivel posible de salud, se debe distinguir entre la incapacidad real para cumplir las obligaciones del Estado contraídas en materia de derechos humanos y la renuencia a hacerlo, lo que se debe ponderar caso por caso.

Finalmente, al resolver diversos juicios de amparo indirecto en los que se reclamó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo del dos mil siete (como lo es el amparo en revisión 229/2008), este Tribunal Pleno partió de la ley reglamentaria del artículo 4o., tercer párrafo, de la Constitución Federal, es decir, de la Ley General de Salud que establece las bases y las modalidades para el acceso a los servicios de salud, que se clasifican en:

a) Servicios públicos a la población general, que se prestan en establecimientos públicos de salud a los residentes del país, regidos por criterios de universalidad y de gratuidad, cuyas **cuotas de recuperación** se fundan en principios de solidaridad social y guardarán relación con los ingresos de los usuarios, debiéndose eximir del cobro cuando éstos carezcan de recursos para cubrirlos;

b) Servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social, que son los prestados a las personas que **cotizan** o las que **hubieren cotizado** conforme a sus leyes, así como los que con sus propios recursos o por encargo del Ejecutivo Federal se presten por tales instituciones a otros grupos de usuarios;

c) Servicios sociales y privados, los primeros se prestan por los grupos y organizaciones sociales a sus miembros y beneficiarios, directamente o mediante la contratación de seguros individuales y colectivos; y privados, los que se prestan por personas físicas o morales en las condiciones que convengan con los usuarios, sujetos a las leyes civiles y mercantiles, los cuales pueden ser contratados directamente por los usuarios o a través de sistemas de seguros individuales o colectivos y,

d) Otros que se presten de conformidad con la autoridad sanitaria para las personas que no son derechohabientes de las instituciones de seguridad social



o no tienen algún otro mecanismo de previsión social en salud, que es financiado de manera solidaria por la Federación, las entidades federativas y los propios beneficiarios mediante **cuotas familiares** que se determinan atendiendo a las condiciones socioeconómicas de cada familia, sin que el nivel de ingreso o la carencia sea limitante para acceder a dicho sistema.

Clasificación a partir de la cual se concluyó que la protección del derecho a la salud es una responsabilidad que comparten el Estado, la sociedad y los interesados, por lo que el financiamiento de los respectivos servicios no corre sólo a cargo del Estado pues, incluso, se prevé el establecimiento de cuotas de recuperación a cargo de los usuarios de los servicios públicos de salud y del sistema de protección social en salud, que se determinan considerando el costo de los servicios y las condiciones socioeconómicas de los usuarios, eximiéndose de su cobro a aquellos que carezcan de recursos para cubrirlas.

B. Principios generales del derecho humano a la seguridad social. En consistencia con lo desarrollado en el apartado anterior, debe reiterarse que uno de los mecanismos a través de los cuales se puede acceder a los servicios de salud, son los regímenes de seguridad social que contempla el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, en lo que interesa, dice:

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo: (se enuncian).

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

"I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario.



En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

"II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

"III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

"IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

"En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en las entidades federativas.

"V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

"VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes; ...

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte. ...

"d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley; ..."

Como se ve, esta norma regula el derecho al trabajo digno y socialmente útil, estableciendo las bases mínimas conforme a las cuales debe desarrollarse la normatividad secundaria respectiva; y, al efecto, se divide en dos apartados: uno dedicado a las y los trabajadores en general y otro referido a las y los trabajadores del Estado, estableciendo, para cada uno de esos sectores, derechos de titularidad y ejercicio individual, como el derecho a una jornada laboral máxima, la prohibición del trabajo infantil, derecho al descanso, protección a mujeres



embarazadas, derecho al salario mínimo, igualdad de salarios, etcétera; y derechos de ejercicio colectivo, como el derecho a la huelga o el de asociación.

De manera específica, el apartado B, referido a las personas trabajadoras del Estado, establece dos tipos de prerrogativas:

- Las condiciones de trabajo y prestaciones laborales mínimas que deben ser concedidas a todo empleado público (dependiendo de su calidad de base o de confianza), como son la jornada máxima y extraordinaria, días de descanso, vacaciones y medidas de protección al salario; prerrogativas que necesariamente deben estar reiteradas en la legislación respectiva, precisamente por constituir las bases mínimas de una relación de trabajo entre el Estado y sus personas trabajadoras.

- **Las condiciones de previsión social que obligan a establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a las personas trabajadoras y a sus familias ante los riesgos a los que se encuentran expuestos, estableciendo como derechos mínimos de seguridad social la asistencia médica y las prestaciones de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte (supervivencia), así como los accidentes y enfermedades de trabajo; prerrogativas que también deben estar otorgadas en la legislación correspondiente.**

En especial, los incisos a) y d) de la fracción XI de la porción normativa constitucional en comento consideran como derecho fundamental de las personas trabajadoras protegerlos ante la contingencia de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad e, incluso, extiende esa tutela a sus familiares, sobre lo cual, evidentemente, el Estado está obligado a prestar el servicio de atención médica –entre otras prestaciones–; **adquiriendo relevancia que éstas no son una concesión gratuita o generosa, sino que ese derecho se va gestando durante la vida del trabajador o trabajadora con las aportaciones que hace a través de descuentos constantes a su salario con la finalidad de garantizar que, en el momento en que surja una enfermedad, pueda recibir él o ella o su familia los servicios médicos correspondientes.**

Cabe precisar que este derecho de seguridad social se encuentra reconocido también por la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención



Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según se aprecia de lo siguiente:

Declaración Universal de Derechos Humanos:

"**Artículo 25.** 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, **la asistencia médica** y los servicios sociales necesarios; **tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.**

"2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social."

Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador":

"Artículo 9. Derecho a la seguridad social.

"1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

"**2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica** y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto."

Ahora, como ya se dijo, si bien el Estado tiene el deber de establecer los mecanismos para garantizar el acceso a los servicios de salud, lo cierto es que ese



deber no implica que deba financiar y administrar las prestaciones inherentes a la seguridad social y menos aún que sea su obligación otorgar dichas prestaciones de manera gratuita, sino que, atendiendo al **concepto de solidaridad**, en el ámbito de las personas trabajadoras del servicio público, debe existir el esfuerzo conjunto de esas personas y del Estado en sí mismo considerado y en su calidad de patrón para garantizar el otorgamiento de las prestaciones constitucionales mínimas respectivas, desde luego, **mediante una distribución equitativa de las cargas económicas**. Esto es, ese principio de solidaridad en materia de seguridad social implica, en términos generales, garantizar el otorgamiento de las prestaciones a que tienen derecho por mandato constitucional todas las personas trabajadoras para asegurar su bienestar y el de su familia, en especial de los que obtienen menos ingresos, todo eso mediante una distribución equitativa de los recursos económicos necesarios para lograr tal fin. Es aplicable la jurisprudencia P./J. 109/2008 de este Tribunal Pleno de rubro: "ISSSTE. CONCEPTO DE SOLIDARIDAD PARA EFECTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."⁷

⁷ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XXVIII, octubre de dos mil ocho, página ocho, que establece:

"ISSSTE. CONCEPTO DE SOLIDARIDAD PARA EFECTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). De la exposición de motivos de la Ley de Pensiones Civiles de 1947, se advierte que la intención del legislador al crear a la Dirección de Pensiones (antecesora del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) como un organismo descentralizado y dotarlo de facultades de inversión de los recursos obtenidos por las cuotas y aportaciones de seguridad social, fue la de eximir al Estado como tal, de la obligación de otorgar los beneficios respectivos, el cual únicamente estaría obligado a cubrir las aportaciones correspondientes en su carácter de patrón, según se desprende de la parte conducente de dicha exposición, que se lee: 'Como consecuencia de la descentralización que se otorga a pensiones y de la posibilidad de inversiones productivas de que se le dota, será la misma Institución la que reporte el pago de su propio presupuesto, exonerando en consecuencia de esa carga al erario federal, quien únicamente quedará obligado a las aportaciones por las sumas iguales a los descuentos hechos para el fondo de los trabajadores al servicio del Estado'. Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983, en su artículo 177 imponía a las dependencias y entidades el deber de cubrir, en la proporción que a cada una corresponda, el déficit que llegara a existir en el Instituto y le impidiera cumplir con sus obligaciones –como lo es el pago de las pensiones–, no así al Estado como tal. Por otra parte, en el ámbito de la seguridad social de los trabajadores del Estado, el concepto de 'solidaridad' se traduce en el esfuerzo conjunto de los trabajadores y del Estado en sí mismo considerado y en su calidad de patrón para garantizar el otorgamiento de las prestaciones constitucionales mínimas respectivas (pensiones por retiro, por invalidez o incapacidad y muerte; servicios de salud, turísticos y de recuperación y vivienda barata) y proteger a quienes menos tienen, mediante una



Al respecto, el Convenio 102 sobre la Seguridad Social de la Organización Internacional del Comercio –ratificado por el Estado Mexicano el veintitrés de agosto de mil novecientos cincuenta y dos–, establece en la parte conducente de sus artículos 7, 10 y 71 lo siguiente:

"Artículo 7. Todo miembro para el cual esté en vigor esta parte del convenio **deberá garantizar a las personas protegidas la concesión, cuando su estado lo requiera, de asistencia médica, de carácter preventivo o curativo,** de conformidad con los artículos siguientes de esta parte."

"Artículo 10. ...

"2. El beneficiario o su sostén de familia podrá ser obligado a participar en los gastos de asistencia médica recibida por él mismo en caso de estado mórbido; la participación del beneficiario o del sostén de familia deberá reglamentarse de manera tal que no entrañe un gravamen excesivo."

"Artículo 71. El costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente convenio y los gastos de administración de estas prestaciones **deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del miembro y la de las categorías de personas protegidas.** ...

distribución equitativa de las cargas económicas. Por ello, la solidaridad social no implica que el Estado deba financiar y administrar las prestaciones inherentes a la seguridad social y menos aún que sea su obligación otorgar dichas prestaciones. Tampoco implica que los beneficios de los pensionados (renta vitalicia y asistencia médica) necesariamente deban cubrirse con las cuotas y aportaciones de los trabajadores en activo (sistema de reparto) y con la ayuda subsidiaria del Estado. En esa virtud, el nuevo régimen de seguridad social que prevé la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente a partir del 1o. de abril de 2007, atiende al referido principio de solidaridad social, en la medida en que el sistema diseñado por el legislador ordinario garantiza el otorgamiento de las prestaciones a que constitucionalmente tienen derecho todos los trabajadores para asegurar su bienestar y el de su familia, en especial de los que obtienen menos ingresos, mediante una distribución equitativa de los recursos económicos necesarios para ello."



"3. El miembro deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas en aplicación del presente convenio y adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin; **deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos** destinados a cubrir las contingencias en cuestión."

Como puede apreciarse, por virtud de este instrumento internacional, los Estados que a él se encuentran vinculados deben garantizar a las personas protegidas diversos seguros o prestaciones –entre ellos, la asistencia médica–, los cuales deben ser financiados conjuntamente por el gobierno y por el colectivo de beneficiarios a través de cotizaciones y/o impuestos –entre otras fuentes– que se fijen teniendo en cuenta las pautas siguientes:

1. Debe considerarse la situación económica de las personas, evitando que tengan que soportar cargas demasiado onerosas.
2. La participación del beneficiario deberá reglamentarse de manera tal que no dé lugar a excesos.
3. También tendrá que apreciarse la situación económica del Gobierno.
4. La modificación en el monto de las cotizaciones o impuestos debe ser precedida de estudios y cálculos actuariales que revelen su necesidad y el equilibrio en el ajuste.

Atinente a esta financiación, adquiere relevancia que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece que los mexicanos deben "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes"; sobre lo cual el artículo 2o., fracción III, del Código Fiscal de la Federación establece como una forma de esas contribuciones las aportaciones de seguridad social "establecidas en la ley **a cargo de las personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de las obligaciones fijadas**



por la ley en materia de seguridad social o de las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado".

Así, tratándose de los regímenes de seguridad social en favor de las personas trabajadoras, la financiación se realiza, entre otras fuentes, a través de las cotizaciones sociales (aportaciones de trabajadores y trabajadoras, personas empleadoras y gobierno), ya que las prestaciones que otorga, tanto en la adquisición del derecho como en la determinación de su cuantía, están relacionadas con la obligación de contribuir al sistema; cotizaciones que se determinan, por regla general, aplicando una cuantía fija o un porcentaje sobre una base establecida denominada salario de cotización.

Por su parte, el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –que regula el ejercicio del poder público en los estados del país–, en su fracción VI, dispone que: "**Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** y sus disposiciones reglamentarias".

Como puede inferirse, el artículo 123, apartado B, es aplicable de manera directa a los trabajadores y trabajadoras al servicio de los Poderes de la Unión y el Gobierno Federal, pero tratándose de los gobiernos locales, esta última norma constitucional transcrita faculta a las Legislaturas a expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y sus respectivas personas trabajadoras, siguiendo las bases dispuestas en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es decir, las leyes a que se refieren las normas constitucionales referidas, cuya facultad para expedir se confiere a las Legislaturas Estatales, son de trabajo, siguiendo precisamente los principios constitucionales en esa materia. Al respecto, la Segunda Sala de este Alto Tribunal estableció como criterio que esa facultad se relaciona con la expedición de normas de trabajo, de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 68/2013 (10a.) de título y subtítulo: "TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFI-



GURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.⁸

Así, el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la facultad a las Legislaturas Locales de expedir leyes de trabajo que rijan las relaciones laborales en los Estados, derivado de la voluntad del Constituyente de otorgar flexibilidad para que las normas locales respondan a las características y peculiaridades de los servidores públicos de cada entidad federativa y sus Municipios; **empero, estas Legislaturas deben emitir su regulación de acuerdo con el artículo 123 de la Carta Magna, lo que implica que no pueden desconocerse ciertos principios y derechos mínimos en respeto de los derechos humanos**, aun cuando, por lo demás, tienen libertad de configuración legislativa en lo que no contravenga las disposiciones constitucionales, sin que tengan la obligación de ajustar su legislación a las leyes federales reglamentarias del artículo 123 constitucional. Es ilustrativa la jurisprudencia 2a./J. 131/2016 (10a.) también de la Segunda Sala de este Alto Tribunal de título y subtítulo: "ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. EL LEGISLADOR SECUNDARIO TIENE FACULTADES PARA SUJETAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES A LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL, DE LOS AYUNTAMIENTOS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE ESA ENTIDAD."⁹

⁸ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época. Libro XX. Tomo 1, mayo de dos mil trece, página seiscientos treinta y seis, que dice:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES. De los artículos 115, 116, fracción VI, 123, apartado B y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus diversos procesos de reforma, se concluye que el Constituyente dejó en manos del legislador estatal la creación de leyes de trabajo que regulen las relaciones laborales con los trabajadores al servicio de cada entidad federativa. En este sentido, no se obligó a los congresos locales a reproducir el contenido íntegro de las leyes reglamentarias de cada apartado del artículo 123 constitucional, pues de lo contrario, no se respetaría el Estado federado, sino que se impondría indiscriminadamente la aplicación de leyes federales bajo un inexistente concepto de 'ley estatal'. **Consecuentemente, las legislaturas locales tienen libertad de configuración legislativa en lo que no contravenga las disposiciones constitucionales, sin que tengan la obligación de ajustar su legislación a las leyes federales reglamentarias del artículo 123 constitucional.**"

⁹ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 36. Tomo II, noviembre de dos mil dieciséis, página novecientos sesenta y tres, que dice:



Y, en ese tenor, debe entenderse que el Constituyente Permanente dejó en manos del legislador ordinario regular lo concerniente a la seguridad social, limitando su actuación únicamente a no contravenir las bases mínimas que previó para tal efecto, entre las que destacan la creación de los seguros que se vinculan con la atención médica (enfermedades y accidentes profesionales y no profesionales) para los trabajadores y trabajadoras que prestan sus servicios al Estado.

Igualmente, en la misma línea, los propios Estados tienen libertad de configuración para constituir el régimen de financiamiento de sus institutos de seguridad social locales, el cual deberá atender al número de seguros y prestaciones que proporcione su régimen y a la cuantía económica de los beneficios que otorga y, desde luego, **podrán optar por regular las fuentes principales como son las contribuciones de las personas trabajadoras y del Estado respectivo en su carácter tanto de empleador como de gobierno –además de otros ingresos derivados de los activos que posean–, pero siempre en respeto a los derechos fundamentales de los y las particulares, esto es, apegándose a los principios de accesibilidad económica, equidad, justicia y solidaridad sociales, y seguridad jurídica –que miran a considerar la capacidad económica**

"ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. EL LEGISLADOR SECUNDARIO TIENE FACULTADES PARA SUJETAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES A LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL, DE LOS AYUNTAMIENTOS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE ESA ENTIDAD. Conforme a lo sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a que la voluntad del Constituyente plasmada en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en otorgar flexibilidad para que las normas locales respondan a las características y peculiaridades de los servidores públicos de cada uno de los Estados y Municipios, **las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial. Por tanto, si en uso de sus facultades, el legislador secundario sujetó las relaciones de los organismos públicos descentralizados del Estado de Quintana Roo y sus trabajadores a lo previsto en el apartado B del precepto 123 constitucional y, en consecuencia, a la legislación local –Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados de esa entidad–, ello no transgrede el texto constitucional, ya que el legislador local que expidió este último ordenamiento está facultado para hacerlo."**



de las personas usuarias del servicio y a generar en éstos la certidumbre suficiente sobre la forma y términos en que deberán aportar al financiamiento del régimen—.

C. Antecedente inmediato de las normas cuya invalidez se impugna.

A efecto de proporcionar un contexto adecuado, se destaca que el seis de mayo de dos mil once fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila, la anterior Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila, la cual fue sujeta de reforma mediante decreto publicado en el mismo órgano de difusión oficial el ocho de enero de dos mil dieciséis. Sobre lo cual, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió la acción de inconstitucionalidad 12/2016, en la que, entre otros temas, planteó que "el **artículo 4, fracciones II y III**, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila viola el diverso 4 constitucional en cuanto a la obligación del Estado de garantizar el más alto nivel posible de salud, en la medida en que subroga servicios médicos a los derechohabientes atendiendo a las posibilidades económicas del servicio médico, **lo que supone el pago proporcional 'compartido', circunstancia que también transgrede las bases mínimas constitucionales del derecho a la seguridad social**, aunado a que obliga al paciente a obtener por gestión personal y directa los servicios médicos con profesionales del ramo o instituciones especializadas en salud, aspecto que también violenta los derechos antes mencionados". Disposición que es conveniente reproducir a continuación:

"**Artículo 4.** Para ayudar a los trabajadores y a sus beneficiarios en la prevención y curación de enfermedades, el servicio médico ofrecerá el auxilio económico en los siguientes aspectos:

"I. Atención médica de primero y segundo nivel que se ofrecen en la (sic) clínicas pertenecientes al servicio médico, que incluyen: servicio de consulta externa de medicina general y de especialidad, hospitalización, cirugía, servicio de urgencia médica, servicio dental, servicio de laboratorio, gabinete y servicio de farmacia;

"II. Servicios subrogados que corresponden a los servicios de atención médica que el servicio médico no ofrece y que serán proporcionados por



profesionales del ramo o instituciones especializadas en salud, con los que el mismo haya celebrado convenios para tal propósito;

"Los costos derivados de los servicios subrogados, serán compartidos por el servicio médico y el derecho-habiente en proporciones definidas anualmente por el Consejo de Administración en función de las posibilidades económicas del servicio médico;

"III. Servicio de prestaciones que corresponden a los servicios de atención médica que el servicio médico no ofrece por sí mismo ni en la modalidad de subrogados y que el paciente debe obtener por gestión personal y directa con los profesionales del ramo o instituciones especializadas en salud, previa autorización de la dirección médica (sic) de la unidad correspondiente;

"El total de los costos derivados de esta atención no subrogada serán cubiertos por el derecho-habiente y un porcentaje del mismo será reembolsado por el servicio médico, previa presentación de factura y sujeto al cumplimiento de los requisitos que este solicite. Este porcentaje y los requisitos serán definidos anualmente por el Consejo de Administración en función de las posibilidades económicas del servicio médico;

"IV. Servicios de atención médica y hospitalaria de primero y segundo nivel en instalaciones propias a particulares que deseen adquirirlos en el esquema de pago por eventualidad o de servicio médico facultativo individual o colectivo que el servicio médico pudiese ofrecer de acuerdo a su capacidad instalada y sin detrimento de la atención de sus derecho-habientes;

"V. El servicio médico podrá implementar planes de protección médico familiar. Los así llamados serán convenios entre la institución y los derechohabientes mediante los cuales, por una prima quincenal adicional descontada de su salario, la Institución cubre parte o todo de los gastos que corresponda sufragar por servicios médicos hospitalarios recibidos, según el reglamento que se expida para tal fin."

Al respecto, este Tribunal Pleno emitió la sentencia respectiva el nueve de julio de dos mil dieciocho, en la que declaró la invalidez de las normas reclamadas



—específicamente en las porciones normativas destacadas con negritas—, con base en las consideraciones que se sintetizan a continuación:

- Este Alto Tribunal ha reconocido que, en materia de derecho a la salud y su protección, el Estado está obligado a garantizar el disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud físico-psicológica; y si bien es compartida la responsabilidad de su protección, lo cierto es que esa corresponsabilidad debe darse a partir de los principios y fundamentos que rigen cada tipo de servicio de salud atendiendo, en su caso, al prestador.

- El servicio médico de los trabajadores de la educación es una institución de servicio público, como ente asegurador, que presta atención médica obligatoria a los trabajadores y trabajadoras de la educación pública.

- El artículo 4 prevé diversas modalidades de prestación de servicios de salud, entre las que destacan: los proporcionados, per se, por el servicio médico (de primero y segundo nivel), los servicios subrogados (entendidos como las atenciones que se brindan en forma externa al servicio de las clínicas por convenio) y los de prestaciones (por gestión personal y directa con profesionales o instituciones especializadas de salud previa autorización de la dirección médica). Todo esto, a fin de ofrecer a los beneficiarios distintas posibilidades a través de las cuales puedan ver cumplido o satisfecho su derecho a la seguridad social y, por tanto, a la salud.

- En los servicios subrogados y de prestaciones, **los costos son compartidos por el servicio médico y la persona derechohabiente en proporciones definidas anualmente por el consejo de administración en función de las posibilidades económicas del citado organismo público estatal; esto es, implican un pago adicional para la persona trabajadora o beneficiaria.**

- Los servicios de salud proporcionados a personas derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social se fundan en los criterios de capacidad contributiva y redistribución del ingreso, es decir, en la aportación de cuotas de seguridad social que atienden al porcentaje aplicable al ingreso de cada persona trabajadora o interesada, las cuales se destinan a un



fondo que se utiliza para proporcionar los servicios a todas las personas derechohabientes o beneficiarias.

- El artículo 18 de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila establece que el patrimonio del citado organismo se integra, entre otros, con las aportaciones mensuales del Gobierno del Estado, de la Universidad Autónoma de Coahuila, de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro y de la Sección 38 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación equivalente al 13.25% (trece punto veinticinco por ciento) de sueldos compactados, compensaciones especiales, eficiencia en el trabajo y prima de antigüedad, o sus equivalentes en la denominación de las instituciones aportantes y por la contribución mensual de los trabajadores y trabajadoras equivalente al 3% (tres por ciento) sobre esos mismos conceptos.

- **No es constitucionalmente aceptable que la persona derechohabiente deba pagar una cantidad extra de dinero por la prestación de un servicio de atención médica, incluso, de primero y segundo nivel que, de ordinario, el organismo debe proporcionar en sus clínicas, simple y sencillamente porque eso va más allá del fundamento antes comentado y, más aun, del principio de solidaridad que rige en la materia.**

- El hecho de que la norma impugnada establezca que la persona derechohabiente o beneficiaria debe compartir los costos de los servicios subrogados con el referido organismo descentralizado o, incluso, pagarlos en su totalidad y obtener una cifra de dinero vía reembolso, origina una carga desproporcional para la persona trabajadora, pues además de soportar los descuentos por las cuotas aplicables por concepto de servicio médico, debe compartir esos gastos, siendo que, se reitera, puede ser que en esas modalidades se proporcione cualquiera de los niveles de salud comentados.

- Tal circunstancia origina que la o el derechohabiente soporte no sólo la carga comentada, sino ver obstaculizado su derecho de acceso y de protección de la salud.

- Además, **si los niveles de atención primero y segundo pueden ser proporcionados también vía subrogación o prestaciones en los casos en que el servicio médico no los preste en sus clínicas, es clara su inconstitucionalidad.**



lidad, no sólo porque el beneficiario no tiene certeza en cuanto a qué servicios le serán proporcionados gratuitamente y cuáles vía pago adicional, sino también porque esas nuevas modalidades implican un copago que, de suyo, desconoce las aportaciones que periódicamente realizan los beneficiarios a fin de gozar de esos servicios.

- Más aún, la proporción que debe pagar la persona derechohabiente derivada del costo compartido del servicio de salud subrogado, así como el porcentaje que se le puede reembolsar bajo la modalidad de servicio de prestaciones, se fija atendiendo a las posibilidades económicas del servicio médico de los trabajadores de la educación, y no a partir de la situación del trabajador o trabajadora, lo que evidentemente atenta contra los principios de justicia social y solidaridad que rigen en la materia.

- El disfrute de los beneficios de seguridad social no deben estar condicionados a aspectos económicos relacionados con la situación patrimonial del instituto; sobre todo porque, en el caso, no se prueba la necesidad y/o la idoneidad de establecer la figura de pago compartido o copago o de pago adicional, como sería algún elemento que acredite que se ha aplicado el máximo de los recursos para el mantenimiento del servicio médico, por ejemplo a través del cotejo con los respectivos presupuestos de egresos o que los recursos de que se disponía se aplicaron para tutelar otro derecho humano, o bien, que los cambios normativos analizados se sustentan en diversas razones de peso suficientes que puedan justificarlos.

Cabe precisar que esa anterior Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila fue **abrogada** por la actual Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila publicada en el Periódico Oficial el nueve de noviembre de dos mil dieciocho, conforme a su artículo segundo transitorio¹⁰ (materia de la litis en este asunto).

¹⁰ **"Segundo.** Se **abroga** la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 6 de mayo de 2011, sin perjuicio de lo establecido en los artículos transitorios siguientes."



D. Aplicación del marco constitucional y convencional expuesto a la normatividad tildada de inconstitucional de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza. Respecto del sistema de seguridad social, a nivel estatal, existe la Ley de Pensiones y otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado que, conforme a su artículo 1,¹¹ es aplicable a las y los trabajadores y servidores públicos de los Poderes del Estado, sus dependencias y entidades, pero excluye a las y los trabajadores de la educación que se rigen por la Ley del Seguro de los Trabajadores de la Educación, por la Ley de Pensiones y otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública, por la Ley del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores de la Educación y, específicamente, **por lo que hace a la asistencia médica, por la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado.**

Conforme al artículo 1 de este último ordenamiento legal,¹² se aprecia que el Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila constituye el órgano de seguridad social encargado de prestar los servicios de salud a las personas trabajadoras de ese gremio; mientras que el artículo 2¹³ de la misma ley establece que la normatividad tiene como sujetos a:

¹¹ **"Artículo 1.** Tendrán derecho a percibir las prestaciones que esta ley establece, **los trabajadores y servidores públicos de los Poderes del Estado, sus dependencias y entidades**, cualquiera que sea su rango, cuando se reúnan los requisitos que la misma determina.

"Tendrán derecho, asimismo, a percibir los beneficios sociales que en su favor otorga este ordenamiento, aquellas personas que, en los términos y condiciones establecidos, deban ser considerados como beneficiarios de los trabajadores y servidores públicos a que se refiere el párrafo anterior.

"No quedan comprendidos dentro de las disposiciones de este ordenamiento los trabajadores sujetos al Estatuto Jurídico para los Trabajadores de la Educación al Servicio del Estado y los Municipios, ni las personas que presten servicios al Estado mediante contrato civil o sujetos a pago de honorarios, gastos generales o análogos, y tampoco los que presten servicios eventuales o cubran interinatos sin ser titulares de plaza alguna."

¹² **"Artículo 1.** La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular la prestación de los servicios de salud para los trabajadores de la educación pública y de instituciones educativas del Estado, así como normar la estructura, funcionamiento y atribuciones del Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila, como responsable de otorgar las prestaciones establecidas en este ordenamiento."

¹³ **"Artículo 2.** Son sujetos de la presente ley:

I. El Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza;

II. La Universidad Autónoma de Coahuila;

III. La Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro;



1. Las personas derechohabientes del servicio médico y sus beneficiarios, esto es, las y los trabajadores y pensionados del ramo de la educación y sus familiares.

2. El Gobierno del Estado.

3. Como empleadores, la Universidad Autónoma de Coahuila, la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, y las instituciones educativas relativas a la Sección 48 del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación.

En cuanto a su régimen financiero, el artículo 37, fracciones I a V,¹⁴ de la legislación en análisis opta por establecer dentro de sus fuentes las aportaciones

"IV. La Sección 38 del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación;

"V. Las instituciones de seguridad social creadas en el Estado para servicio de los trabajadores de la educación pública agremiados a la Sección 38 del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación;

"VI. Las personas que conforme al presente ordenamiento cuenten con la calidad de derechohabientes del servicio médico y sus beneficiarios."

¹⁴ **"Artículo 37.** El patrimonio del servicio médico se constituye de la siguiente manera:

"I. Con la aportación mensual del Gobierno del Estado del 16% de los sueldos compactados, compensaciones especiales, eficiencia en el trabajo y prima de antigüedad, o sus equivalentes;

"II. Con la aportación mensual de la Universidad Autónoma de Coahuila del 16% de los sueldos compactados, compensaciones especiales, eficiencia en el trabajo y prima de antigüedad, o sus equivalentes;

"III. Con la aportación mensual de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro del 16% de los sueldos compactados, compensaciones especiales, eficiencia en el trabajo y prima de antigüedad, o sus equivalentes;

"IV. Por la aportación mensual de la Sección 38 del SNTE y de sus instituciones de Seguridad Social, de una cantidad equivalente al 16% de los sueldos compactados, compensaciones especiales, eficiencia en el trabajo y prima de antigüedad, o sus equivalentes en la denominación de las instituciones aportantes;

"V. Por la contribución mensual de los trabajadores equivalente al 3% de los sueldos compactados, compensaciones especiales, eficiencia en el trabajo y prima de antigüedad, o sus equivalentes en la denominación de las instituciones aportantes;

"VI. Por los ingresos provenientes de los servicios prestados por los organismos auxiliares, así como por la venta de medicamentos y por los ingresos bajo la modalidad de copagos en favor de derechohabientes y beneficiarios;

"VII. Por los ingresos provenientes de los servicios prestados por los organismos auxiliares, así como por la venta de medicamentos en favor de particulares;

"VIII. Por los demás ingresos que esta ley y sus reglamentos derivados autoricen;

"IX. Por donaciones, herencias o legados que recibiere;

"X. Por los muebles, inmuebles, útiles y enseres que hubiere adquirido para su fin social, o los que por cualquier título legítimo adquiriera en lo futuro;



al instituto conformadas por las cuotas mensuales calculadas sobre los sueldos compactados, compensaciones especiales, eficiencia en el trabajo y prima de antigüedad o sus equivalentes de cada persona trabajadora, a saber: 16% (dieciséis por ciento) del Gobierno del Estado; 16% (dieciséis por ciento) de la Universidad Autónoma de Coahuila, de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro o de la Sección 38 del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación; y 3% (tres por ciento) del trabajador o trabajadora. Estas últimas sobre las que corresponde al patrón el deber de retener de la nómina la cuota a cargo de la persona trabajadora y enterarla al instituto; de lo contrario, el patrón quedará obligado a cubrir los montos con cargo a su patrimonio interno (artículo 41 y 46).¹⁵

Ahora, en términos del artículo 7¹⁶ de la ley de trato, "para garantizar a los trabajadores y a sus beneficiarios en la prevención y curación de enfermedades, el servicio médico ofrecerá el **auxilio económico**" en los aspectos siguientes:

"XI. Por los ingresos derivados de los convenios que suscriba el organismo con el Gobierno del Estado y demás entidades aportantes."

¹⁵ **Artículo 41.** Las retenciones en favor del patrimonio del organismo previstas en la fracción V del artículo 37 **serán descontadas a los trabajadores en nóminas de los empleadores, quienes tienen la obligación de entregarlas al organismo**, junto con los descuentos por adeudos contraídos frente al organismo y las aportaciones señaladas en las fracciones I, II, III y IV del mismo artículo 37."

Artículo 46. Es responsabilidad y obligación de las instituciones aportantes hacer las retenciones en las nóminas a su cargo, en concepto de contribuciones y pago de adeudos al organismo.

"Cuando por cualquier causa no se hubieren aplicado a los sueldos de los trabajadores los descuentos procedentes conforme a esta ley, la institución aportante, con cargo a su patrimonio, enterará al organismo los montos correspondientes."

¹⁶ **Artículo 7.** Para garantizar a los trabajadores y a sus beneficiarios en la prevención y curación de enfermedades, el servicio médico ofrecerá el auxilio económico en los siguientes aspectos:

I. Atención médica de primero y segundo nivel que se ofrecen en las clínicas pertenecientes al organismo, que incluyen: servicio de consulta externa de medicina general y de especialidad, hospitalización, cirugía, servicio de urgencia médica, servicio dental, servicio de laboratorio, gabinete y servicio de farmacia;

II. Servicios subrogados que corresponden a los servicios de atención médica que el organismo no ofrece y que serán proporcionados por profesionales del ramo o instituciones especializadas en salud, con los que el mismo haya celebrado convenios para tal propósito;

III. Servicio de prestaciones que corresponden a los servicios de atención médica que el organismo no ofrece por sí mismo ni en la modalidad de subrogados y que el paciente debe obtener por gestión personal y directa con los profesionales del ramo o instituciones especializadas en salud, previa autorización de la dirección médica de la unidad correspondiente;



1. En caso de requerir alguna atención médica, el usuario debe acudir a una clínica propia del organismo en donde se ofrece **atención médica de primer y segundo nivel** (proporcionada en las clínicas pertenecientes al organismo, que incluyen: servicio de consulta externa de medicina general y de especialidad, hospitalización, cirugía, servicio de urgencia médica, servicio dental, servicio de laboratorio, gabinete y servicio de farmacia).

2. En caso de requerir alguna atención que no se ofrezca en las clínicas del instituto, operarán los **servicios subrogados** conforme a los cuales el usuario deberá ser canalizado a **profesionales del ramo o instituciones especializadas con los que ese instituto haya celebrado convenios** para ese propósito.

3. En caso de que el tipo de atención médica requerida no se ofrezca en las dos modalidades referidas anteriormente, el usuario puede solicitar autorización a la unidad de dirección médica respectiva del instituto para gestionar personalmente la atención con profesionales del ramo o instituciones especializadas con quienes no se tenga convenio de subrogación.

Respecto de los servicios médicos en las modalidades referidas en los numerales precedentes, el instituto calcula el costo del servicio brindado y está en aptitud de cobrar una parte a la persona derechohabiente bajo un concepto llamado "**copago**", conforme a los lineamientos que se deducen de los artículos 3, fracciones VI, VIII y XVI, 8, 27, fracción XII, 37, fracción VI, 41 y 46, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, que dicen:

"IV. Servicios de atención médica y hospitalaria de primero y segundo nivel en instalaciones propias a particulares que deseen adquirirlos en el esquema de pago por eventualidad o de servicio médico facultativo individual o colectivo que el organismo pudiese ofrecer de acuerdo a su capacidad instalada y sin detrimento de la atención de sus derechohabientes;

"V. El organismo podrá implementar planes de protección médico familiar, los así llamados serán convenios entre el organismo y los derechohabientes mediante los cuales, por una prima quincenal adicional descontada de su salario, el organismo le cubre parte o todo de los gastos que corresponda sufragar por servicios médicos hospitalarios recibidos, según el reglamento que se expida para tal fin."



"**Artículo 3.** Para los efectos de esta ley se entiende por: ...

"**VI. Copago:** El costo de los servicios médicos, hospitalarios y farmacéuticos compartidos entre el Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila y el derechohabiente; ...

"**VIII. Fondo de garantía:** El fondo que el organismo puede constituir, de acuerdo al máximo de los recursos disponibles y sin detrimento del servicio a los derechohabientes y sus beneficiarios, **para garantizar el pago de los saldos insolutos que dejen, por concepto de créditos en curso, los derechohabientes en caso de fallecimiento;** ...

"**XVI. Retención:** La deducción que por efectos de esta ley o que por mandato judicial se haga de los salarios de los trabajadores, o percepciones de los pensionados o jubilados según corresponda, para cumplir obligaciones o compromisos contraídos previamente y que se aplican directamente a la nómina de pago. **Con independencia de lo anterior podrán realizarse retenciones adicionales convenidas voluntariamente con el trabajador, pensionados y jubilados, según corresponda.**

"**Se consideran retenciones para efectos de la presente ley, las deducciones que se hagan a los derechohabientes del organismo en concepto de aportaciones y pago de adeudos con la institución;** ..."

"**Artículo 8.** El servicio médico podrá otorgar a sus derechohabientes **convenios para el pago en parcialidades de los adeudos generados por servicios prestados a los mismos o a sus beneficiarios en concepto de copago, costos de recuperación y otros.**

"A dichos créditos **deberá agregarse siempre un 20% destinado a constituir el fondo de garantía.**

"El fondo de garantía deberá integrarse al patrimonio del servicio médico y utilizarse para los fines que esta ley establece."

"**Artículo 27.** Son facultades y obligaciones del consejo de administración: ...



"XII. Fijar, en función de las posibilidades económicas del organismo, el monto de las prestaciones que se den a los derechohabientes y beneficiarios; ...".

"Artículo 37. El patrimonio del servicio médico se constituye de la siguiente manera: ...

"VI. Por los ingresos provenientes de los servicios prestados por los organismos auxiliares, así como por la venta de medicamentos y por los ingresos bajo la modalidad de copagos en favor de derechohabientes y beneficiarios; ..."

"Artículo 41. Las retenciones en favor del patrimonio del organismo previstas en la fracción V del artículo 37 serán descontadas a los trabajadores en nóminas de los empleadores, quienes tienen la obligación de entregarlas al organismo, **junto con los descuentos por adeudos contraídos frente al organismo** y las aportaciones señaladas en las fracciones I, II, III y IV del mismo artículo 37."

"Artículo 46. Es responsabilidad y obligación de las instituciones aportar **hacer las retenciones en las nóminas a su cargo**, en concepto de contribuciones y **pago de adeudos al organismo.**

"Cuando por cualquier causa no se hubieren aplicado a los sueldos de los trabajadores los descuentos procedentes conforme a esta ley, la institución aportante, con cargo a su patrimonio, enterará al organismo los montos correspondientes."

De la interpretación sistemática de las disposiciones reproducidas, se infieren los extremos siguientes:

1. El **"copago"** consiste en el importe de los servicios médicos, hospitalarios y farmacéuticos compartidos entre el Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila y la persona derechohabiente, como si fuera un costo de recuperación.

2. Dado que el legislador no limita ese copago sino que lo establece en general respecto de cualquier servicio médico, incluso, hospitalario y farmacéutico,



debe entenderse que puede ser cobrado ante cualquiera de las modalidades de servicio descritas en los párrafos precedentes.

3. Ese concepto **es independiente de la retención del 3% (tres por ciento) por concepto de aportaciones**, en la medida en que se trata de cargas diversas.

4. El monto del copago es determinado en cada caso por el Consejo de Administración del instituto,¹⁷ en función de las posibilidades económicas del organismo.

5. Además de los ingresos por aportaciones de seguridad social, el legislador integra al patrimonio del instituto los montos que percibe por virtud del cobro de los copagos.

6. El copago implica un costo a cargo de los asegurados que debe ser cubierto al instituto a través de una retención que el empleador debe hacer del salario del trabajador o trabajadora o de las percepciones de los pensionados y pensionadas, para después ser entregadas al organismo asegurador.

7. En su caso, el copago generará un adeudo respecto del cual el instituto y la persona derechohabiente **"convengan el pago en parcialidades"**; las cuales también deberán ser retenidas periódicamente por el patrón de la nómina de las personas trabajadoras o percepciones de las y los pensionados.

8. En el supuesto que se convenga este pago en parcialidades del adeudo, **automáticamente se agrega un 20% (veinte por ciento) adicional** sobre el crédito para construir un **"fondo de garantía"**, a efecto de garantizar el pago del adeudo en caso de fallecimiento. Parcialidades que el patrón está obligado a retener de la nómina de la persona trabajadora y enterar al instituto.

Sobre este sistema, es conviene relatar que el proceso legislativo de la normatividad en análisis tuvo como origen dos iniciativas, a saber:

¹⁷ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entiende por:

"V. Consejo de Administración: El órgano de gobierno del Instituto de Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila; ..."



a. Una iniciativa popular de la Coalición de Trabajadores de la Educación Pública de Coahuila que, en lo conducente, expresó:

"Por lo que se refiere al Estado de Coahuila, la seguridad social guarda una condición atípica y contraria a los principios generales que caracterizan a este subsistema, pues a diferencia de la mayoría de las entidades federativas, aquí en Coahuila hay una dispersión de los esfuerzos que se concretan en una diversidad de instituciones de esta naturaleza, que hacen que éstas tengan recursos insuficientes derivados de su diversidad y también por los usos indebidos de los recursos públicos por parte de quienes los administran, en connivencia muchas veces con los propios funcionarios de la administración pública estatal. ...

"Por lo que respecta a la prestación que ofrece el servicio médico de los trabajadores de la educación, y derivado de los antecedentes que referimos, se encuentra en una situación crítica que afecta gravemente la atención a la salud de los trabajadores de la enseñanza, de los pensionados y sus beneficiarios, ya que ha generado como resultado que la atención médico hospitalaria languidezca y que se incumpla con las disposiciones que se contienen en la propia Ley General de Salud y en las correlativas leyes del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, **al establecer en la legislación local cargas económicas adicionales a las cuotas y aportaciones obrero patronales como lo son los copagos, los planes de protección, créditos y fondos de garantía que contravienen los principios de seguridad social.** Siendo una institución que debiera cumplir de manera permanente con la prestación de servicios a la salud para todos los derechohabientes, ésta padece graves deficiencias en sus clínicas y hospitales regionales así como en sus clínicas periféricas por la falta de médicos suficientes, por el desabasto de medicamentos, detrimento en la calidad de los servicios de urgencias y hospital, tanto como de los servicios de radiología y laboratorios, que han derivado incluso en fallecimientos de derechohabientes. ...

"Igualmente se ha incurrido en prácticas contrarias a los principios de la administración pública y la ética al apartarse de las disposiciones legales contenidas en la Ley de Entidades Paraestatales que obliga a que los responsables del funcionamiento del servicio médico sean profesionales competentes y cuya contravención genera el uso indebido de los recursos de que disponen las clínicas creadas para otorgar servicios a los derechohabientes y beneficiarios. ...



"Se reforma el artículo relativo a los conceptos y definiciones **con el objeto de derogar conceptos tales como: copagos, planes de protección, fondos de garantía, SNTE, secretario general, comité ejecutivo, que nada tienen que ver con el funcionamiento normal de una institución pública de salud, y que propician daños a los derechos humanos, inseguridad jurídica, desigualdad, discriminación y afectación económica a los derechohabientes y, un evidente y directo daño al salario de los trabajadores y a la pensión de quienes ya dejaron el servicio activo.**"

b. Otra iniciativa del Gobernador del Estado de Coahuila, que no aborda en lo particular el tema del copago, los convenios para pagos en parcialidades y el fondo de garantía.

Mientras que, la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado, una vez analizadas ambas iniciativas, determinó en el dictamen de veintidós de octubre de dos mil dieciocho, lo siguiente:

"1. ...

"Por tanto, el servicio médico para los trabajadores de la educación en Coahuila, **nace precisamente en base al principio solidario del pago compartido y bajo otras reglas dirigidas a garantizar el auxilio económico a los trabajadores y pensionados, en una concepción distinta a los institucionales previstos en el artículo 123 de la Constitución Federal.** En consecuencia, la institución del servicio médico desde su origen ha funcionado a través de la figura del copago.

"Asimismo, **es importante que se mantenga el copago** en la nueva ley, porque constituye una fuente de su patrimonio, fundamental para su subsistencia, que de eliminarse colocaría en grave riesgo financiero al servicio médico.

"Por su parte, el Pleno de la SCJN, en cuanto a las cuotas de recuperación o copago, en la tesis jurisprudencial P./J. 136/2008: 'SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 4, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA RESPONSABILIDAD SOCIAL.', ha determinado que 'el derecho a la protección de



la salud se traduce en la obligación de Estado de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud y que en virtud de que ésta es una responsabilidad que comparten el Estado, la sociedad y los interesados, el financiamiento de los respectivos servicios no corre a cargo del Estado exclusivamente, pues incluso, se prevé el establecimiento de cuotas de recuperación a cargo de los usuarios de los servicios públicos de salud y del sistema de protección social en salud...'

"2. El fondo de garantía, tal como lo establece su definición en la ley vigente, existe para garantizar el pago de los saldos insolutos que dejen, por concepto de créditos en curso, los derechohabientes en caso de fallecimiento. Hasta el año 2010, los adeudos por servicios médicos prestados que dejen los derechohabientes al momento de su fallecimiento, eran recuperados mediante descuentos directos a la pensión de sus beneficiarios. El fondo de garantía hizo posible que esta práctica se eliminara cubriendo todo o parte de dichos saldos y disminuyendo las cuentas incobrables y la consiguiente afectación patrimonial del instituto.

"Cabe señalar que al momento, las cuentas incobrables representan una cantidad que está por encima de los cincuenta millones de pesos, por lo que se hace indispensable la continuidad del fondo de garantía.

"Aunado a lo anterior y considerando que el servicio médico nace y subsiste bajo el principio solidario del pago compartido, tanto la ley vigente como la iniciativa prevén para aquellos derechohabientes que convienen el pago diferenciado de adeudos, agregar una aportación del 20% del monto original a pagar, a fin de permitir hacer frente a las cuentas incobrables.

"Por lo tanto, el 20% que se adiciona al monto total del convenio, no se trata de intereses, sino de una aportación para la constitución del fondo de garantía.

"3. Se propone incorporar al proyecto de decreto que los derechohabientes y beneficiarios tengan el derecho a celebrar convenios con el servicio médico, para el pago en parcialidades de los adeudos generados por las prestaciones recibidas, los cuales se celebrarán en los términos que determine el Consejo de Administración. ..."



De lo hasta aquí expuesto, se aprecia que el sistema legal descrito resulta violatorio de los derechos a la salud y a la seguridad social previstos en los artículos 4o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal.

En efecto, como se ha apuntado, es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la protección del derecho a la salud es una responsabilidad que comparten el Estado, la sociedad y los interesados, por lo que el financiamiento de los respectivos servicios no corre sólo a cargo del gobierno, sino que en él participan los gobernados. Empero, esta participación de los particulares debe ajustarse, como se ha apuntado, a los principios que se derivan de los artículos 4o. y 123 de la Constitución Federal y de los instrumentos internacionales (Declaración Universal de los Derechos Humanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Convenio 102 sobre Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo); principios entre los que se encuentran los de justicia y solidaridad social, accesibilidad económica, equidad y seguridad jurídica que, se insiste, miran a considerar la capacidad económica del usuario del servicio y a generar en éste la certidumbre suficiente sobre la forma y términos en que deberá aportar al financiamiento del régimen.

Y, en ese entendido, adquiere relevancia la clasificación a la que pertenezca la asistencia que provea el Estado en cada caso (servicios públicos, servicios a personas derechohabientes de instituciones de seguridad social, servicios sociales y privados y otros prestados a quienes no tienen mecanismo alguno de previsión social), toda vez que cada uno debe tener una mecánica que, atendiendo a su naturaleza y características, permite la intervención de los particulares beneficiarios pero siempre atendiendo a los principios referidos en el párrafo precedente.

Al respecto, ya se ha dicho que, tratándose de los regímenes de seguridad social en favor de las personas trabajadoras, la financiación se realiza, entre otras fuentes, a través de las cotizaciones sociales (aportaciones de trabajadores y trabajadoras, empleadores y gobierno), ya que las prestaciones que otorga, tanto en la adquisición del derecho como en la determinación de su cuantía, están relacionadas con la obligación de contribuir al sistema; cotizaciones que, por regla general, atienden a un porcentaje aplicable al ingreso de cada persona traba-



jadora o interesada, las cuales se destinan a un fondo que se utiliza para proporcionar los servicios de salud a todas las personas derechohabientes o beneficiarias. Esto es, en este tipo de servicio, la participación conjunta de los sujetos involucrados conlleva la carga de hacer aportaciones económicas, desde luego, de una manera justa y equitativa que atienda a la situación económica del gobierno pero, sobre todo, a la de los gobernados, quienes deberán tener acceso a las prestaciones de salud que otorgue el órgano asegurador respectivo a través de la formación de ese fondo común o colectivo que pasa a formar parte del patrimonio de ese órgano con la finalidad, precisamente, de cubrir las prestaciones de salud que requieran los asegurados y sus beneficiarios.

Sobre todo porque este tipo de servicio deriva de una relación de trabajo y se sustenta propiamente en el salario, por lo que, para pagarla, se acude a ese fondo constituido durante la vida activa laboral. Y si bien ni la Constitución Federal ni los instrumentos internacionales obligan a que, en cada caso, el legislador establezca sólo una mecánica de aportación –sino que, incluso, sería factible que cada régimen establezca distintos tipos de cuotas a enterar dependiendo del tipo de servicio que se reciba–, lo cierto es que es indispensable que siempre se tutele la accesibilidad económica en favor de los particulares, así como la equidad y la seguridad jurídica en los pagos.

Pues bien, en el caso, el artículo 15 de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza establece que el Instituto de Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación "tiene por objeto prestar atención médica con el carácter de obligatorio". Para lo cual, el legislador local fijó la forma y monto de las aportaciones conformadas por las cuotas mensuales calculadas sobre los sueldos compactados, compensaciones especiales, eficiencia en el trabajo y prima de antigüedad o sus equivalentes de cada persona trabajadora, a saber: 16% (dieciséis por ciento) del Gobierno del Estado; 16% (dieciséis por ciento) de la Universidad Autónoma de Coahuila, de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro o de la Sección 38 del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación; y 3% (tres por ciento) del trabajador o trabajadora. Aportaciones que, desde luego, están destinadas al cumplimiento del objeto del sistema de seguridad social a cargo del Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila, que no es otro que prestar atención médica con el carácter obligatorio a esas personas trabajadoras.



Empero, **el artículo 7 del mismo ordenamiento, en su primer párrafo, indica que la atención médica que presta implica "auxilio económico" en los diversos servicios que relata**, a saber, los de primero y segundo nivel que el organismo debe proporcionar en sus clínicas (consulta externa de medicina general y de especialidad, hospitalización, cirugía, servicio de urgencia médica, servicio dental, servicio de laboratorio, gabinete y servicio de farmacia), además del servicio subrogado (que conlleva la atención médica que el instituto no ofrece y que es proporcionada por profesionales del ramo o instituciones especializadas con los que haya celebrado convenios para ese propósito), y del de prestaciones (que corresponden a los servicios que el instituto no ofrece por sí mismo ni en la modalidad de subrogados y que el paciente debe obtener por gestión personal y directa con los profesionales del ramo o instituciones especializadas previa autorización de la dirección médica de la unidad correspondiente).

Como puede apreciarse, **este elemento normativo anuncia que el servicio de salud que otorga el Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila se ciñe, más que a otorgar la atención médica a los asegurados y a sus beneficiarios, sólo a prestar un auxilio económico para el acceso a los servicios, lo que, de suyo, ya implica una inconsistencia con el artículo 123, apartado B, de la Carta Magna** que, como se ha explicado, prevé como una prestación laboral mínima y obligatoria el derecho a la asistencia médica en favor de las y los trabajadores y sus familias que los proteja ante la contingencia de enfermedades o eventualidades en materia de salud; protección que, desde luego, debe entenderse a través de una cobertura total de las prestaciones que cada persona requiera, y no como un mero apoyo económico que de ninguna manera cumple con los deberes impuestos a cargo del Estado por el Constituyente Permanente.

En efecto, esta forma de prestación de servicios como "auxilio económico" implica que, independientemente del tipo de atención médica que otorgue el instituto, su costo no será cubierto con su patrimonio al que ya se encuentran incorporadas las cotizaciones previamente efectuadas por la persona trabajadora, el empleador y el Estado, sino que requerirá que la o el derechohabiente soporte una carga económica extra que represente al menos una parte de los costos de las prestaciones médicas.



Y, es a partir de esta forma de seguridad social que el legislador de Coahuila implementa diversas figuras adicionales al sistema de aportaciones, como lo es el "**copago**" conforme al cual la o el derechohabiente debe pagar una cantidad cuando reciba la prestación de un servicio de atención médica de cualquier modalidad, es decir, debe pagarse tratándose de cualquier nivel de ese servicio, incluso, aquéllos que el organismo debe proporcionar en sus clínicas, además del servicio subrogado y del de prestaciones.

Así, el hecho de que el sistema normativo en análisis establezca que la persona derechohabiente o beneficiaria debe compartir los costos de los servicios médicos que reciba con el referido organismo descentralizado, origina una carga desproporcional para la persona trabajadora, pues, además de soportar los descuentos por las cuotas aplicables por concepto de servicio médico, debe cubrir al menos parcialmente esos gastos en relación con cualquier modalidad y/o nivel de servicio de salud del que se constituya como usuario o usuaria.

Al respecto, debe destacarse que en la jurisprudencia P./J. 136/2008, si bien este Tribunal Pleno previó la posibilidad del establecimiento de cuotas de recuperación a cargo de los usuarios de un servicio de salud considerando su costo y las condiciones socioeconómicas de aquéllos, lo cierto es que lo hizo en relación con los servicios públicos de salud, mientras que para los servicios a derechohabientes de instituciones de seguridad social consideró, en principio, que el mecanismo adecuado son las cotizaciones pagadas en términos de ley, según se aprecia del rubro y texto de la tesis respectiva que se reproduce a continuación:

"SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 4o., TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA RESPONSABILIDAD SOCIAL. La Ley General de Salud, reglamentaria del citado precepto constitucional, precisa que los servicios de salud, atendiendo a los prestadores de los mismos, se clasifican en: **a) servicios públicos a la población general**, que se prestan en establecimientos públicos de salud a los residentes del país, regidos por criterios de universalidad y de gratuidad, **cuyas cuotas de recuperación se fundarán en principios de solidaridad social y guardarán relación con los ingresos**



de los usuarios, debiéndose eximir del cobro cuando éstos carezcan de recursos para cubrirlos; **b) servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social, que son los prestados a las personas que cotizan o las que hubieren cotizado conforme a sus leyes**, así como los que con sus propios recursos o por encargo del Ejecutivo Federal se presten por tales instituciones a otros grupos de usuarios; c) servicios sociales y privados, los primeros se prestan por los grupos y organizaciones sociales a sus miembros y beneficiarios de los mismos, directamente o mediante la contratación de seguros individuales y colectivos, y privados, los que se prestan por personas físicas o morales en las condiciones que convengan con los usuarios, sujetos a las leyes civiles y mercantiles, los cuales pueden ser contratados directamente por los usuarios o a través de sistemas de seguros individuales o colectivos y, d) otros que se presten de conformidad con la autoridad sanitaria, como lo son aquellos que conforman el Sistema de Protección Social en Salud, previsto para las personas que no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud, que será financiado de manera solidaria por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los propios beneficiarios mediante cuotas familiares que se determinarán atendiendo a las condiciones socioeconómicas de cada familia, sin que el nivel de ingreso o la carencia de éste sea limitante para acceder a dicho sistema. Lo anterior permite advertir que el derecho a la protección de la salud se traduce en la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud y que en virtud de que ésta es una responsabilidad que comparten el Estado, la sociedad y los interesados, el financiamiento de los respectivos servicios, no corre a cargo del Estado exclusivamente, pues incluso, **se prevé el establecimiento de cuotas de recuperación a cargo de los usuarios de los servicios públicos de salud y del sistema de protección social en salud**, que se determinan considerando el costo de los servicios y las condiciones socioeconómicas de los usuarios, eximiéndose de su cobro a aquellos que carezcan de recursos para cubrirlos, de ahí que la salud sea una responsabilidad que comparten indisolublemente el Estado, la sociedad y los interesados, con base en criterios de capacidad contributiva y redistribución del ingreso."¹⁸

¹⁸ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XXVIII, octubre de dos mil ocho. Página sesenta y uno.



Y, en ese tenor, ese "copago" provoca que las y los derechohabientes vean obstaculizado su derecho de acceso y protección a la salud, específicamente en el régimen de seguridad social en favor de los trabajadores y trabajadoras de la educación; máxime que este pago adicional no se basa en criterios racionales de justificación ni en los principios de justicia y solidaridad social, accesibilidad económica, equidad y seguridad jurídica.

Ciertamente, el "copago" no sólo implica una obligación extra a cargo de las personas derechohabientes que ya han gestado su derecho a recibir las prestaciones relativas a la asistencia médica, no por virtud de una concesión gratuita del Estado, sino a través de los descuentos constantes y obligatorios sufridos a lo largo de la vida laboral –aun cuando no se haya actualizado el siniestro de una enfermedad o incidencia en la salud que conllevara la prestación del servicio–; sino que, además, su monto es determinado de manera unilateral y automática por el Consejo de Administración del instituto "en función de las posibilidades económicas del organismo", sin que la legislación en análisis establezca algún tipo de porcentaje o límite máximo que pueda llevar a generar siquiera cierta certeza en cuanto a cuáles son los márgenes dentro de los cuales se determinará la cantidad respectiva.

Esto es, aun cuando pudiera afirmarse que los aportes por concepto de copago tienen como finalidad ayudar a financiar el sistema de seguridad social, lo cierto es que los usuarios no conocen cuál es el monto que deberán de pagar, porque éste será determinado casuísticamente por el Consejo de Administración atendiendo a las condiciones económicas del instituto –disponibilidad presupuestaria–, sin que haya un mandato del legislador a que se considere la situación del o la derechohabiente, lo que revela que se privilegian las posibilidades del organismo sobre las de los gobernados y gobernadas, además de que no se implementa algún mecanismo o procedimiento por virtud del cual se garantice una distribución equitativa de las cargas económicas.

Situación ésta que, evidentemente, transgrede no sólo los principios de justicia y solidaridad social, sino también los de seguridad jurídica, equidad y accesibilidad económica en el servicio de salud tutelados por el artículo 4o. de la Constitución Federal, específicamente en cuanto a los regímenes de seguridad social en favor de las personas trabajadoras a que se refiere el artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



La anterior conclusión no desconoce que en la determinación de la forma y montos en que las personas derechohabientes deben aportar para obtener las prestaciones de atención médica, debe considerarse la situación del órgano asegurador –pues es evidente que para garantizar los servicios de salud en favor de los gobernados debe existir un financiamiento sostenido y, por ende, velar por que el instituto respectivo cuente con los recursos necesarios para satisfacer las prestaciones presentes y futuras–; sin embargo, ello no implica que los sistemas implementados por los legisladores puedan ignorar la capacidad económica de los gobernados con el riesgo de pagos excesivos a cargo de éstos.

Más aún, la Constitución Federal y los instrumentos internacionales no impiden que se amplíen las fuentes económicas de la seguridad social a través de la financiación tripartita, lo que se traduce en la posibilidad de incrementar las cuotas o, incluso, de implementar pagos complementarios, sobre todo cuando el objetivo es allegar recursos que impidan la insolvencia o la imposibilidad de prestar los servicios. Empero, para ello, es necesario que el Estado demuestre que ha hecho todo para evitar incurrir en esa situación y, más aún, es menester que medien proyecciones actuariales periódicas que permitan concluir indefectiblemente que los ajustes o aumentos derivan de una necesidad equilibrada y real, y no de la ausencia de una administración eficiente y transparente en el uso de los recursos; dado que en este último supuesto, la persona derechohabiente no tiene por qué enfrentar cargas económicas.

No obstante, en el caso, aun cuando la autoridad legislativa tanto en la exposición de motivos del ordenamiento en estudio como en su informe, indicó que la intención del "copago" es garantizar la continuación en el servicio de atención médica porque "constituye una fuente de su patrimonio, fundamental para su subsistencia, que de eliminarse colocaría en grave riesgo financiero al servicio médico", lo cierto es que no exhibe algún medio de convicción que soporte su dicho, que justifique la idoneidad de la medida o que acredite que se ha aplicado el máximo de los recursos para el mantenimiento del servicio médico –por ejemplo a través del cotejo con los respectivos presupuestos de egresos o que los recursos de que se disponía se aplicaron para tutelar otro derecho humano, o bien, que los estándares normativos analizados se sustentan en diversas razones de peso suficientes que puedan justificarlos–.



Máxime que la legislación no establece que ese pago adicional a las cotizaciones de seguridad social se aplique solamente cuando un usuario requiera servicios médicos que van más allá de la obligación constitucional del organismo asegurador, en cuyo caso pudiesen ser justificables o, incluso, tratarse como una figura con un fin progresivo.

Así, es claro que el copago, lejos de crear condiciones que aseguren la asistencia y los servicios médicos como argumentan el legislador y el ejecutivo locales, supone una carga adicional de las y los derechohabientes que no sólo desconoce las aportaciones de seguridad social que ya pagan de manera constante en detrimento de su salario, sino que genera incertidumbre en las y los usuarios porque, en caso de requerir algún tipo de atención médica, no tienen elementos que siquiera lo aproximen al costo que deberán cubrir, lo que implica el riesgo de un cobro inequitativo y/o alejado de su capacidad económica, además de la inaccesibilidad al sistema de salud.

Cabe precisar que no pasa inadvertida la afirmación sostenida por el legislador en el proceso legislativo en cuanto a que el servicio médico en Coahuila **"nace precisamente en base al principio solidario del pago compartido y bajo otras reglas dirigidas a garantizar el auxilio económico a los trabajadores y pensionados, en una concepción distinta a los institucionales previstos en el artículo 123 de la Constitución Federal";** sobre lo cual se advierte que se acoge a reglas y lineamientos que aduce son distintos a los que derivan del artículo 123 constitucional, específicamente para basar el sistema de seguridad social en una obligación de "auxilio económico" y, más aún, de "pago compartido". No obstante, como ha quedado demostrado, estas figuras no respetan los derechos mínimos que se deducen de la indicada disposición de la Ley Fundamental, siendo que si bien las Legislaturas Locales cuentan con la facultad de expedir leyes de trabajo que rijan las relaciones laborales que surjan en los Estados y, por ello, tienen libertad de configuración para constituir el régimen de sus institutos de seguridad social y de su financiamiento –a partir de la voluntad del Constituyente de otorgar flexibilidad para que las normas locales respondan a las características y peculiaridades de los servidores públicos de cada entidad federativa y sus municipios–, lo cierto es que esas **Legislaturas no pueden desconocer los derechos fundamentales de los particulares, sino que deben apegarse a los principios de accesibilidad económica, equidad,**



justicia y solidaridad sociales, y seguridad jurídica; lo que en el caso, no acontece.

De ahí que este Tribunal Pleno concluya que **la figura del copago es inconstitucional** y, por ende, también lo es el sistema normativo en que se basa o que regula su operación, específicamente en cuanto a los aspectos siguientes:

1. La limitación a una actuación de "**auxilio económico**" por parte del Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila.

2. La facultad del Consejo de Administración de fijar, en función de las posibilidades económicas del órgano asegurador, el monto del copago por las prestaciones que se otorguen a las personas derechohabientes y sus beneficiarios.

3. La forma en que debe cubrirse por las personas derechohabientes, esto es, a través de una **retención** que el empleador debe hacer del salario del trabajador o trabajadora o de las percepciones de los pensionados y pensionadas, para después ser entregadas al organismo asegurador.

4. La posibilidad de generarse adeudos a cargo de las personas derechohabientes por concepto de copagos, respecto de los cuales el instituto y aquellas "**convengan el pago en parcialidades**"; y, en consecuencia, la posibilidad de que éstas sean retenidas periódicamente por el patrón de la nómina de los trabajadores y trabajadoras o percepciones de los pensionados y pensionadas.

5. En relación con este pago en parcialidades del adeudo, la adición automática de un 20% (veinte por ciento) sobre el crédito para construir un "**fondo de garantía**", a efecto de garantizar el pago del adeudo en caso de fallecimiento. Y, desde luego, la existencia de este "fondo de garantía".

6. La integración de los recursos recaudados por concepto de copago (incluyendo los pagos en parcialidades y el fondo de garantía) al patrimonio del Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila.



SEXTO.—**Estudio.** Por lo que hace a los "**planes de protección**", la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza los regula a través de sus artículos 3, fracciones XIV y XVI, 7, párrafo primero y fracción V, y 27, fracción XIV, que dicen:

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entiende por: ...

"XIV. Plan de protección: Los programas que se establezcan con fines de ampliación de cobertura de servicios de atención médica, de carácter optativo; ...

"XVI. Retención: La deducción que por efectos de esta ley o que por mandato judicial se haga de los salarios de los trabajadores, o percepciones de los pensionados o jubilados según corresponda, para cumplir obligaciones o compromisos contraídos previamente y que se aplican directamente a la nómina de pago. **Con independencia de lo anterior podrán realizarse retenciones adicionales convenidas voluntariamente con el trabajador, pensionados y jubilados, según corresponda.**"

"Artículo 7. Para garantizar a los trabajadores y a sus beneficiarios en la prevención y curación de enfermedades, el servicio médico ofrecerá el auxilio económico en los siguientes aspectos: ...

"V. El organismo podrá implementar planes de protección médico familiar, los así llamados serán convenios entre el organismo y los derechohabientes mediante los cuales, por una prima quincenal adicional descontada de su salario, el organismo le cubre parte o todo de los gastos que corresponda sufragar por servicios médicos hospitalarios recibidos, según el reglamento que se expida para tal fin."

"Artículo 27. Son facultades y obligaciones del consejo de administración: ...

"XIV. Implementar planes de protección médico familiar, los así llamados serán convenios entre el organismo y los derechohabientes mediante los cuales, por una prima quincenal adicional descontada de su salario, la



institución cubre parte o todo de los gastos que al derechohabiente corresponda sufragar por servicios médicos hospitalarios recibidos, según el reglamento que se expida para tal fin; ..."

Las normas reproducidas introducen y regulan los llamados "planes de protección" que son definidos, en principio, como los programas que se establecen **con fines de ampliación de cobertura** de servicios de atención médica, **de carácter optativo**; es decir, en principio, el legislador señala que su finalidad es que las personas derechohabientes accedan a más servicios de salud, pero no especifica a cuáles de éstos se refiere. Y, en las disposiciones siguientes, indica que se trata de convenios por virtud de los cuales, **mediante el pago de una prima quincenal adicional** descontada del salario de las y los derechohabientes que decidan celebrarlo, el Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila cubre **parte o todo de los gastos que corresponda sufragar por servicios médicos hospitalarios recibidos**, según el reglamento que se expida para ese fin.

Cabe precisar que esta figura es incorporada a la legislación a partir de lo expuesto en el dictamen de veintidós de agosto de dos mil dieciocho de la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado que, en lo conducente, dice:

"4. Respecto a los **planes de protección**, en congruencia con el tipo de sistema del servicio médico, se conservan, pues constituye una herramienta más a disposición de los derechohabientes, mediante la cual **se presta el auxilio a los trabajadores y pensionados de la educación para tener acceso a un espectro más amplio de servicios médicos**. Además, estos planes de protección son de **carácter voluntario, por lo que su contratación no se debe entender como obligatoria para los derechohabientes y beneficiarios**.

"A vía de ejemplo, actualmente en un plan de protección se paga una cuota mensual que va de ciento quince pesos a seiscientos pesos, dependiendo de la edad y sexo del contratante, con una cobertura de un millón doscientos sesenta mil pesos por evento, sin deducible y sin límite de eventos.

"De acuerdo a datos del servicio médico, de un total de 49,648 derechohabientes, el 80% que equivale a 39,334 cuentan con un plan de protección mé-



dico, lo cual refleja una alta demanda de esta prestación por los beneficios que representa.

"Se reitera que los conceptos de planes de protección y los convenios son de carácter accesorio al copago y tienen como única finalidad, facilitar el goce de las prestaciones a cargo de la institución y el cumplimiento de las obligaciones de pago a cargo de los derechohabientes."

Como puede apreciarse, en este documento se justifica la conservación de esta figura de los "planes de protección" en que se trata de una supuesta herramienta en favor de las y los derechohabientes que les permite "tener acceso a un espectro más amplio de servicios médicos", para lo cual podrán contratarlos con el órgano asegurador **como un instrumento accesorio al copago**, en la medida en que su finalidad es facilitarles el pago de la parte que les corresponde del costo de las prestaciones de servicio médico que reciben; sobre lo cual se hace especial hincapié en que se trata de una contratación de carácter voluntario, es decir, no constituye una obligación a cargo de esas personas derechohabientes.

A efecto de entender el justo alcance de la figura en comento, es conveniente reiterar que la **atención médica** que comprende el Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila, se refiere a diversos servicios, a saber, los de primero y segundo nivel que el organismo debe proporcionar en sus clínicas (consulta externa de medicina general y de especialidad, **hospitализación**, cirugía, servicio de urgencia médica, servicio dental, servicio de laboratorio, gabinete y servicio de farmacia), además del servicio subrogado (que conlleva la atención médica que el instituto no ofrece y que es proporcionada por profesionales del ramo o instituciones especializadas con los que haya celebrado convenios para ese propósito), y del de prestaciones (que corresponden a los servicios que el instituto no ofrece por sí mismo ni en la modalidad de subrogados y que el paciente debe obtener por gestión personal y directa con los profesionales del ramo o instituciones especializadas previa autorización de la dirección médica de la unidad correspondiente).

Mientras que el "**copago**" –que ha sido declarado violatorio de derechos fundamentales al tenor de las consideraciones plasmadas en párrafos prece-



denes–, es el costo de los servicios compartido entre el instituto y la o el derechohabiente, y que éste debe pagar en una parte cuando reciba la prestación de un servicio de atención médica de cualquier modalidad, es decir, debe pagarse tratándose de cualquier nivel de ese servicio, incluso, aquéllos que el organismo debe proporcionar en sus clínicas, además del servicio subrogado y del de prestaciones.

Así, los "planes de protección" fueron introducidos con la finalidad de constituirse como una forma en la que las personas derechohabientes puedan pagar la parte que les corresponde del "copago", específicamente cuando reciben la prestación de un servicio médico hospitalario –entendido como aquél que se brinda al usuario que ingresa en una institución de salud para recibir tratamiento médico–, tanto en instalaciones propias del instituto o mediante el servicio subrogado o de prestaciones. En otras palabras, a cambio de una prima quincenal prestablecida y retenida previamente, el órgano asegurador cubre hasta cierto punto el costo de los servicios médicos hospitalarios cuando se presenten a un asegurado, por lo que ya no se genera el adeudo en el momento en que surge la contingencia, al menos no en su totalidad.

Conforme a lo expuesto, estos "planes de protección" son accesorios del copago, toda vez que fueron creados para que las y los derechohabientes estuvieran en condiciones de enfrentar su pago; esto es, no se trata de una figura aislada, sino que está inmersa en el sistema de pago compartido introducida por el legislador local. Más aún, sin bien tanto en el proceso legislativo como en el propio texto de la ley se anuncia que su objetivo es ampliar la cobertura de servicios médicos, lo cierto es que no se precisa cuál es la atención adicional que se va a recibir y, menos aún, se revela que se trate de prestaciones más allá de los derechos constitucionales, sino que, al regular la figura, el legislador se limita a tratarla como una forma de cubrir el copago, específicamente en servicios médicos hospitalarios.

De ahí que si el "copago" introducido por el Congreso de Coahuila ha sido declarado inconstitucional por este Alto Tribunal, es evidente que las formas que se previeron para que los gobernados lo pagaran, comparten el mismo vicio.



No pasa inadvertido a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el legislador es expreso en que esta figura de los "planes de protección" se materializa a través de convenios de **carácter optativo** y que, por ende, no es obligatorio que las personas derechohabientes lo firmen. Sin embargo, el elemento volitivo no salva la constitucionalidad de las disposiciones legales respectivas en la medida en que, se insiste, no se trata de una figura aislada, sino que forma parte de todo el sistema del copago; y, en esa medida, de subsistir, podría generar que aun cuando no se obligara al particular a contratarlos, sí se condicionara a ello la prestación del servicio médico hospitalario.

En atención a todo lo hasta aquí expuesto, los artículos 3, fracciones VI, VIII, XIV y XVI, 7, primer párrafo y fracción V, 8, 27, fracción XIV, 37, fracción VI, y 41, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza publicada en el Periódico Oficial el nueve de noviembre de dos mil dieciocho, específicamente en los enunciados normativos analizados a lo largo de este considerando, son violatorios de los derechos a la salud y a la seguridad social previstos en los artículos 4o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vicio de inconstitucionalidad que es compartido por los diversos artículos 27, fracción XII, y 46, del mismo ordenamiento legal, porque aun cuando no fueron impugnados, forman parte del sistema normativo que sostiene y regula los copagos, los adeudos, los pagos en parcialidades y los planes de protección.

SÉPTIMO.—Declaración de invalidez. Conforme a los artículos 41, fracción IV, y 42, párrafos primero y tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁹ **se impone declarar la invalidez** de las disposiciones impugnadas.

¹⁹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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

"Artículo 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 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.



das, a saber, de los artículos 3, fracciones VI, VIII, XIV y XVI, párrafos primero, en su porción normativa "Con independencia de lo anterior podrán realizarse retenciones adicionales convenidas voluntariamente con el trabajador, pensionados y jubilados, según corresponda", y segundo, en su porción normativa "y pago de adeudos con la institución", 7, primer párrafo en su porción normativa 'el auxilio económico en", y fracción V, 8, 27, fracción XIV, 37, fracción VI, en su porción normativa "y por los ingresos bajo la modalidad de copagos en favor de derechohabientes y beneficiarios", y 41, en su porción normativa "junto con los descuentos por adeudos contraídos frente al organismo", de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza publicada en el Periódico Oficial el nueve de noviembre de dos mil dieciocho; **y, por extensión**, de los diversos artículos 27, fracción XII, y 46, párrafo primero, en su porción normativa "y pago de adeudos al organismo", del mismo ordenamiento legal, específicamente en cuanto a lo siguiente:

a. En relación con el artículo 3, se declara la invalidez de sus fracciones VI, VIII, XIV y XVI, párrafo primero, en el enunciado normativo que indica "Con independencia de lo anterior podrán realizarse retenciones adicionales convenidas voluntariamente con el trabajador, pensionados y jubilados, según corresponda", y párrafo segundo en el enunciado normativo que indica "y pago de adeudos con la institución", para quedar:

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entiende por: ...

"VI. Copago: El costo de los servicios médicos, hospitalarios y farmacéuticos compartidos entre el Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila y el derechohabiente; ...

"VIII. Fondo de garantía: El fondo que el organismo puede constituir, de acuerdo al máximo de los recursos disponibles y sin detrimento del servicio a los derechohabientes y sus beneficiarios, para garantizar el pago de los saldos insolutos que dejen, por concepto de créditos en curso, los derechohabientes en caso de fallecimiento; ...

"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."



"**XIV.** Plan de protección: Los programas que se establezcan con fines de ampliación de cobertura de servicios de atención médica, de carácter optativo; ...

"**XVI. Retención:** La deducción que por efectos de esta ley o que por mandato judicial se haga de los salarios de los trabajadores, o percepciones de los pensionados o jubilados según corresponda, para cumplir obligaciones o compromisos contraídos previamente y que se aplican directamente a la nómina de pago. Con independencia de lo anterior podrán realizarse retenciones adicionales convenidas voluntariamente con el trabajador, pensionados y jubilados, según corresponda.

"Se consideran retenciones para efectos de la presente ley, las deducciones que se hagan a los derechohabientes del organismo en concepto de aportaciones y pago de adeudos con la institución; ..."

b. En relación con el artículo 7, se declara la invalidez de su párrafo primero en el enunciado normativo que indica "el auxilio económico en", y fracción V, para quedar:

"**Artículo 7.** Para garantizar a los trabajadores y a sus beneficiarios en la prevención y curación de enfermedades, el servicio médico ofrecerá el auxilio económico en los siguientes aspectos: ...

"V. El organismo podrá implementar planes de protección médico familiar, los así llamados serán convenios entre el organismo y los derechohabientes mediante los cuales, por una prima quincenal adicional descontada de su salario, el organismo le cubre parte o todo de los gastos que corresponda sufragar por servicios médicos hospitalarios recibidos, según el reglamento que se expida para tal fin."

c. En relación con el artículo 8, se declara la invalidez en su totalidad, para quedar:

"**Artículo 8.** El servicio médico podrá otorgar a sus derechohabientes convenios para el pago en parcialidades de los adeudos generados por servicios



prestados a los mismos o a sus beneficiarios en concepto de copago, costos de recuperación y otros.

"A dichos créditos deberá agregarse siempre un 20% destinado a constituir el fondo de garantía.

"El fondo de garantía deberá integrarse al patrimonio del servicio médico y utilizarse para los fines que esta ley establece."

d. En relación con el artículo 27, se declara la invalidez de sus fracciones XII y XIV, para quedar:

"Artículo 27. Son facultades y obligaciones del consejo de administración: ...

"XII. Fijar, en función de las posibilidades económicas del organismo, el monto de las prestaciones que se den a los derechohabientes y beneficiarios; ...

"XIV. Implementar planes de protección médico familiar, los así llamados serán convenios entre el organismo y los derechohabientes mediante los cuales, por una prima quincenal adicional descontada de su salario, la institución cubre parte o todo de los gastos que al derechohabiente corresponda sufragar por servicios médicos hospitalarios recibidos, según el reglamento que se expida para tal fin; ..."

e. En relación con el artículo 37, se declara la invalidez de su fracción VI, en el enunciado normativo que indica "y por los ingresos bajo la modalidad de copagos en favor de derechohabientes y beneficiarios", para quedar:

"Artículo 37. El patrimonio del servicio médico se constituye de la siguiente manera: ...

"VI. Por los ingresos provenientes de los servicios prestados por los organismos auxiliares, así como por la venta de medicamentos y por los ingresos bajo la modalidad de copagos en favor de derechohabientes y beneficiarios; ...".



f. En relación con el artículo 41, se declara la invalidez del enunciado normativo que indica "junto con los descuentos por adeudos contraídos frente al organismo", para quedar:

"Artículo 41. Las retenciones en favor del patrimonio del organismo previstas en la fracción V del artículo 37 serán descontadas a los trabajadores en nóminas de los empleadores, quienes tienen la obligación de entregarlas al organismo, junto con los descuentos por adeudos contraídos frente al organismo y las aportaciones señaladas en las fracciones I, II, III y IV, del mismo artículo 37."

g. En relación con el artículo 46, se declara la invalidez de su primer párrafo, en el enunciado normativo que indica "y pago de adeudos al organismo", para quedar:

"Artículo 46. Es responsabilidad y obligación de las instituciones aportantes hacer las retenciones en las nóminas a su cargo, en concepto de contribuciones y pago de adeudos al organismo.

"Cuando por cualquier causa no se hubieren aplicado a los sueldos de los trabajadores los descuentos procedentes conforme a esta ley, la institución aportante, con cargo a su patrimonio, enterará al organismo los montos correspondientes."

Invalidez que, con fundamento en el artículo 45 de la propia Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁰ no tendrá efectos retroactivos y **surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.**

Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**

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

²⁰ **"Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."



SEGUNDO.—**Se declara la invalidez** de los artículos 3, fracciones VI, VIII, XIV y XVI, párrafos primero, en su porción normativa "Con independencia de lo anterior podrán realizarse retenciones adicionales convenidas voluntariamente con el trabajador, pensionados y jubilados, según corresponda", y segundo, en su porción normativa "y pago de adeudos con la institución", 7, párrafo primero, en su porción normativa "el auxilio económico en", y fracción V, 8, 27, fracción XIV, 37, fracción VI, en su porción normativa "y por los ingresos bajo la modalidad de copagos en favor de derechohabientes y beneficiarios", y 41, en su porción normativa "junto con los descuentos por adeudos contraídos frente al organismo", de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, expedida mediante el Decreto 86, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciocho, en los términos de los considerandos quinto y sexto de esta ejecutoria y, por extensión, la de los artículos 27, fracción XII, y 46, párrafo primero, en su porción normativa "y pago de adeudos al organismo", del citado ordenamiento legal, de conformidad con el considerando séptimo de esta decisión.

TERCERO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, en los términos precisados en su considerando séptimo.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, 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 resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,



Aguilar Morales con reservas en cuanto a la oportunidad, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, 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 a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Piña Hernández por razones adicionales, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones y por consideraciones adicionales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracciones VI, VIII y XVI, párrafos primero, en su porción normativa "Con independencia de lo anterior podrán realizarse retenciones adicionales convenidas voluntariamente con el trabajador, pensionados y jubilados, según corresponda", y segundo, en su porción normativa "y pago de adeudos con la institución", 8, 37, fracción VI, en su porción normativa "y por los ingresos bajo la modalidad de copagos en favor de derechohabientes y beneficiarios", y 41, en su porción normativa "junto con los descuentos por adeudos contraídos frente al organismo", de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, expedida mediante el Decreto 86, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciocho. Los Ministros Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo apartándose de las consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción XIV, 7, párrafo primero, en su porción normativa "el auxilio económico en", y fracción V, y 27, fracción XIV, de



la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, expedida mediante el Decreto 86, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciocho. El Ministro Aguilar Morales votó en contra. El Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez por extensión de artículos adicionales, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández por la invalidez por extensión de artículos adicionales, Ríos Farjat por la invalidez por extensión de artículos adicionales, Laynez Potisek por la invalidez por extensión de artículos adicionales, Pérez Dayán por la invalidez por extensión de artículos adicionales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez por extensión de artículos adicionales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos de la declaración de invalidez, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 27, fracción XII, y 46, párrafo primero, en su porción normativa "y pago de adeudos al organismo", de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, expedida mediante el Decreto 86, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con la precisión relativa a que las obligaciones pendientes de pago convenidas con anterioridad se liquiden conforme a lo pactado, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con la precisión relativa a que las obligaciones pendientes de pago convenidas con anterioridad se liquiden conforme a lo pactado y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos de la declaración de invalidez, consistente en: 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo no tendrán efectos retroactivos y surtirán a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.



En relación con el punto resolutivo 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 propuestos.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de junio de 2021.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 136/2008, 2a./J. 7/2015 (10a.) y 2a./J. 131/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 61, *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas y 11 de noviembre de 2016 a las 10:22 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1531 y 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 963, con números de registro digital: 168549, 2008425 y 2012979, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 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 5 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 109/2018, promovida por diversos diputados y diputadas integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión de veinticinco de mayo de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de diversos artículos de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila, al considerar que generan una carga desproporcional sobre el trabajador y transgreden los principios de justicia y solidaridad social, seguridad jurídica, equidad y accesibilidad económica.

Suscribo el presente voto concurrente para explicar las razones por las cuales comparto la determinación anterior, así como para manifestar algunas consi-



deraciones adicionales para fortalecer la conclusión alcanzada por este Tribunal Pleno.

I. Fallo del Tribunal Pleno

En el estudio de fondo, la sentencia estudia diversas figuras contenidas en la ley mencionada mediante las que se pretendía ofrecer un "auxilio económico" —en contraste a una cobertura total— en la prevención y curación de enfermedades de los trabajadores y sus beneficiarios, cuyos montos quedan al arbitrio unilateral del Consejo de Administración del Instituto de Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila "en función de las posibilidades económicas del organismo". Al igual que las y los Ministros, comparto el sentido de la sentencia respecto a declarar la invalidez de los preceptos analizados, bajo la idea de que el sistema normativo en que se regula la operación de las figuras de "copago" y "fondo de garantía" origina una carga desproporcional sobre el trabajador y transgrede los principios de justicia y solidaridad social, seguridad jurídica, equidad y accesibilidad económica.

A continuación, me pronuncio sobre las razones por las que considero que las normas también vulneran los principios de reserva de ley y de progresividad en su vertiente de no regresividad, y que se debió realizar un mayor énfasis en la obligación estatal de otorgar protección *total* en la asistencia médica.

II. Principio de reserva de ley

En primer lugar, considero que, conforme al principio de reserva de ley, la planeación del régimen de financiamiento forma parte de las obligaciones de garantía del Estado, en tanto en éste recae el deber de garantizar el núcleo esencial del derecho a la seguridad social, por lo que de ninguna forma debe entenderse endosable a los asegurados y sus beneficiarios.

En efecto, al calcular el régimen de financiamiento el Estado debe realizar todos los cálculos actuariales tomando en cuenta el universo que atiende, los estudios demográficos y las proyecciones de crecimiento de la población, los datos sobre las enfermedades profesionales y no profesionales y los accidentes, tablas de mortalidad y morbilidad, así como la creación de reservas financieras para poder enfrentar contingencias como desastres naturales o enfermedades pandémicas. Esta obligación es de responsabilidad compartida entre el Instituto de Seguridad Social, el Gobierno Estatal y su Secretaría de Finanzas, así como del Poder Legislativo.



Así, es obligación de dichas autoridades estatales planear y predeterminar el monto de las aportaciones de seguridad social y actualizar, con toda responsabilidad, los montos de las aportaciones de seguridad social, para garantizar la viabilidad y progresividad en la prestación del servicio médico.

De esa manera, considero que delegar a un consejo de administración la obligación de determinar, caso por caso, el monto del "copago" que debe aportar el derechohabiente, en función de las posibilidades económicas del Instituto, viola el principio de reserva de ley, pues corresponde al Congreso Estatal la fijación previa del monto de dichas aportaciones.

III. Principio de progresividad y no regresividad

Por otro lado, me parece pertinente señalar que las normas impugnadas, además de violar los principios de justicia y solidaridad social, seguridad jurídica, equidad y accesibilidad económica en los que se sustenta la sentencia, vulnera el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad, previsto en el tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución General¹ y en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.²

Lo anterior, en tanto que el sistema normativo en el que se sustentan las figuras de "copago" y "fondo de garantía" implica un retroceso de las condiciones creadas por la ley anterior en su texto resultante de la declaración de invalidez que este Tribunal Pleno decretó el nueve de julio de dos mil dieciocho en la **acción de inconstitucionalidad 12/2016**.³ Por virtud de esa sentencia, se

¹ **Artículo 1.** ... 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."

² **Artículo 26. Desarrollo Progresivo**

"Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados."

³ Resuelta en sesión de nueve de julio de dos mil dieciocho por unanimidad de 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 y el entonces presidente Aguilar Morales.



eliminaron los costos compartidos en lo referente a los servicios subrogados y a los servicios de prestaciones que la ley de seguridad social para trabajadores del Estado de Coahuila previa, por lo que las nuevas condiciones creadas por la ley que en esta sentencia analiza generan una evidente transgresión al principio de no regresividad que rige a los derechos sociales.

IV. Obligación estatal de otorgar protección *total* en la asistencia médica

Finalmente, respecto a la obligación de otorgar protección *total* en la asistencia médica, me parece indispensable determinar el alcance que conforme al marco constitucional debe tener la seguridad social en relación con la asistencia médica.

El fundamento de esta **protección total** en aspecto médico a cargo de los regímenes de seguridad social, se encuentra en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ que establece

⁴ "Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

"...

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

"b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

"c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

"d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

"e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

"f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos traba-



los seguros en materia de enfermedades profesionales, no profesionales y maternidad, y en el artículo 37 de la Ley General de Salud,⁵ que regula como parte de los servicios a cargo de las instituciones de seguridad social: la atención médica, la atención materno-infantil, la planificación familiar, la salud mental, la promoción de la formación de recursos humanos, la salud ocupacional y la prevención y control de enfermedades no transmisibles y accidentales.

Por su parte, la normativa internacional en materia de derechos humanos –en específico, los artículos 7, 8 y 10 del Convenio 102 sobre Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo–⁶ establece la obligación del Estado de

jadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, reparar las, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

"Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos."

⁵ **Artículo 37.** Son servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social los prestados por éstas a las personas que cotizan o a las que hubieren cotizado en las mismas conforme a sus leyes y a sus beneficiarios, los que con sus propios recursos o por encargo del Ejecutivo Federal presten tales instituciones a otro (sic) grupos de usuarios.

"Estos servicios se regirán por lo establecido en las disposiciones legales que regulan la organización y funcionamiento de las instituciones prestadoras y por las contenidas en esta ley, en sus respectivos ámbitos de aplicación. Tratándose de las instituciones de seguridad social de la administración pública federal, éstas deberán, por cuanto hace a la prestación de servicios de salud, mantener una coordinación permanente con la Secretaría de Salud, a efecto de implementar de manera efectiva la política nacional a que hace referencia la fracción I del artículo 7o. de esta ley. "Dichos servicios, en los términos de esta ley y sin perjuicio de lo que prevengan las leyes a las que se refiere el párrafo anterior, comprenderán la atención médica, la atención materno-infantil, la planificación familiar, la salud mental, la promoción de la formación de recursos humanos, la salud ocupacional y la prevención y control de enfermedades no transmisibles y accidentales."

⁶ **Artículo 7.** Todo miembro para el cual esté en vigor esta parte del convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión, cuando su estado lo requiera, de asistencia médica, de carácter preventivo o curativo, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte."

Artículo 8. La contingencia cubierta deberá comprender todo estado mórbido cualquiera que fuere su causa, el embarazo, el parto y sus consecuencias."

Artículo 10.

"1. Las prestaciones deberán comprender, por lo menos:

"a) en caso de estado mórbido:

"i) la asistencia médica general, comprendidas las visitas a domicilio;

"ii) la asistencia por especialistas, prestada en hospitales a personas hospitalizadas o no hospitalizadas, y la asistencia que pueda ser prestada por especialistas fuera de los hospitales;

"iii) el suministro de productos farmacéuticos esenciales recetados por médicos u otros profesionales calificados; y



garantizar a las personas protegidas asistencia médica de carácter preventivo o curativo, y que la contingencia deberá comprender **todo estado mórbido, cualquiera que fuere su causa, el embarazo y sus consecuencias.**

Ahora bien, dado que el derecho a la seguridad social es interdependiente del derecho a la salud, en tanto que constituye una forma para hacerlo efectivo, las **obligaciones de garantía** que corresponden al derecho a la seguridad social en su vertiente de asistencia médica han sido desarrolladas en la "Observación General 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud",⁷ la "Observación General 19, El derecho a la seguridad social",⁸ así como en la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁹ y constituyen las siguientes: *disponibilidad*, entendida como la obligación de establecer un sistema que garantice las prestaciones correspondientes a los riesgos e imprevistos sociales con planes sostenibles y medios suficientes para que los derechohabientes puedan ejercer este derecho; *accesibilidad*, o la obligación de definir por adelantado el pago de cotizaciones, mismas que deben ser asequibles para todos, sin comprometer el ejercicio de otros derechos; *aceptabilidad*, de manera que los servicios, bienes y establecimientos de salud sean culturalmente apropiados y respetuosos de la ética médica; y *calidad*, entendida como la obligación de que los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán sean apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad.

"iv) la hospitalización, cuando fuere necesaria; y

"b) en caso de embarazo, parto y sus consecuencias:

"i) la asistencia prenatal, la asistencia durante el parto y la asistencia puerperal prestada por un médico o por una comadrona diplomada; y

"ii) la hospitalización, cuando fuere necesaria.

"2. El beneficiario o su sostén de familia podrá ser obligado a participar en los gastos de asistencia médica recibida por él mismo en caso de estado mórbido; la participación del beneficiario o del sostén de familia deberá reglamentarse de manera tal que no entrañe un gravamen excesivo.

"3. La asistencia médica prestada de conformidad con este artículo tendrá por objeto conservar, restablecer o mejorar la salud de la persona protegida, así como su aptitud para el trabajo y para hacer frente a sus necesidades personales.

"4. Los departamentos gubernamentales o las instituciones que concedan las prestaciones deberán estimular a las personas protegidas, por cuantos medios puedan ser considerados apropiados, para que utilicen los servicios generales de salud puestos a su disposición por las autoridades públicas o por otros organismos reconocidos por las autoridades públicas."

⁷ ONU: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), Observación general No. 14 (2000): El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 11 agosto 2000.

⁸ ONU: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), Observación general No. 19: El derecho a la seguridad social (artículo 9), 4 febrero 2008.

⁹ En específico, en los casos Poblete Vilches y otros Vs. Chile, y Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú.



Conforme a lo anterior, se tiene que los servicios médicos a que hace referencia el artículo 7 de la ley impugnada,¹⁰ como son atención médica de primero y segundo nivel, servicios subrogados y servicios de prestaciones, **son parte del núcleo esencial del derecho a la seguridad social en su vertiente de asistencia médica** y, por tanto, **es obligación del instituto prestarlos en su totalidad** y no "auxiliar económicamente" a los asegurados y sus derechohabientes.

Nota: El presente voto también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de junio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en las acciones de inconstitucionalidad 109/2018 y su acumulada 110/2018.

I. Antecedentes

En sesión pública de veinticinco de mayo de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de incons-

¹⁰ **"Artículo 7.** Para garantizar a los trabajadores y a sus beneficiarios en la prevención y curación de enfermedades, el servicio médico ofrecerá el auxilio económico en los siguientes aspectos:

"I. Atención médica de primero y segundo nivel que se ofrecen en las clínicas pertenecientes al organismo, que incluyen: servicio de consulta externa de medicina general y de especialidad, hospitalización, cirugía, servicio de urgencia médica, servicio dental, servicio de laboratorio, gabinete y servicio de farmacia;

"II. Servicios subrogados que corresponden a los servicios de atención médica que el Organismo no ofrece y que serán proporcionados por profesionales del ramo o instituciones especializadas en salud, con los que el mismo haya celebrado convenios para tal propósito;

"III. Servicio de prestaciones que corresponden a los servicios de atención médica que el organismo no ofrece por sí mismo ni en la modalidad de subrogados y que el paciente debe obtener por gestión personal y directa con los profesionales del ramo o instituciones especializadas en salud, previa autorización de la dirección médica de la unidad correspondiente;

"IV. Servicios de atención médica y hospitalaria de primero y segundo nivel en instalaciones propias a particulares que deseen adquirirlos en el esquema de pago por eventualidad o de servicio médico facultativo individual o colectivo que el organismo pudiese ofrecer de acuerdo a su capacidad instalada y sin detrimento de la atención de sus derechohabientes;

"V. El organismo podrá implementar planes de protección médico familiar, los así llamados serán convenios entre el organismo y los derechohabientes mediante los cuales, por una prima quincenal adicional descontada de su salario, el organismo le cubre parte o todo de los gastos que correspondan sufragar por servicios médicos hospitalarios recibidos, según el reglamento que se expida para tal fin."



titucionalidad 109/2018 y su acumulada 110/2018 promovidas por diversos diputados de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del estado de Coahuila de Zaragoza y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, en el sentido de declarar, por unanimidad de votos, la invalidez de los artículos 3, fracciones VI, VIII y XVI, 7, párrafo primero, 8, 37, fracción VI y 41 –considerando quinto del proyecto–; y, por mayoría de diez votos, los artículos 3, fracciones XIV y XVI, 7, fracción V y 27, fracción XIV –considerando sexto–; todos de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciocho.

II. Consideraciones del Proyecto

En el considerando quinto, el proyecto consideró que las normas impugnadas vulneran, principalmente, el derecho a la igualdad y no discriminación a la salud y a la seguridad social.

Lo anterior, porque el Convenio 102 sobre seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo establece que los servicios de salud deben ser financiados conjuntamente por el gobierno y por el colectivo de beneficiarios a través de cotizaciones o impuestos, teniendo en cuenta las pautas siguientes:

- a) La situación económica de las personas;
- b) La participación del beneficiario deberá reglamentarse de manera tal que no dé lugar a excesos;
- c) La situación económica del gobierno; y
- d) La modificación en el monto de las cotizaciones o impuestos debe siempre estar precedida de estudios y cálculos actuariales que revelen su necesidad y el equilibrio en cada ajuste.

Se explicó que la legislación combatida se basa en un sistema de auxilio económico que implica que su costo no será cubierto por las cotizaciones efectuadas por el trabajador, el empleador y el Estado, sino que requerirá que el derechohabiente soporte una carga económica extra a través de la figura del "copago", cuyo monto es determinado en forma unilateral por el Instituto de



Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila, sin que la legislación en análisis establezca algún tipo de porcentaje o límite máximo; además, tampoco implementa algún procedimiento por virtud del cual se garantice una distribución equitativa de las cargas económicas, lo que se estimó vulnera los principios de justicia y solidaridad social, así como los de seguridad jurídica, equidad y accesibilidad económica en el servicio de salud, tutelados por el artículo 4o. de la Constitución.

Con base en ello, se determinó que las figuras de retención, el convenio de pago en parcialidades, la adición automática de un veinte por ciento sobre el adeudo para construir un fondo de garantía e, incluso, la integración de los recursos recaudados por concepto de "copago" al patrimonio del instituto, forman parte del mismo sistema del pago compartido y, por tanto, resultan violatorios de los derechos humanos.

Ahora bien, respecto a los "planes de protección", el proyecto expuso, en el considerando sexto, que la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, los introduce como una forma en que los derechohabientes puede pagar la parte que les corresponde del "copago", específicamente cuando reciben la prestación de un servicio médico hospitalario, a través de planes que implican el cobro de una prima quincenal preestablecida y retenida previamente por el órgano asegurador para que pueda cubrir, hasta cierto punto, el costo de un servicio, por lo que no se genera el adeudo en el momento en que surge la contingencia.

Sin embargo, se consideró que se trata de una figura accesorio creada para enfrentar el "copago", por lo que posee los mismos vicios de inconstitucionalidad, además que, de subsistir, podría generar que aun cuando estos planes son optativos para el derechohabiente, se podría condicionar a éstos la prestación del servicio médico hospitalario.

Al respecto, durante la sesión, me pronuncié a favor del proyecto y por la invalidez de las normas impugnadas, aunque me reservé la emisión del presente voto, a fin de expresar las razones que sustentan mi postura.

III. Razones del voto concurrente

En efecto, comparto la invalidez de las normas impugnadas en el considerando quinto; no obstante, me separo de algunas consideraciones del proyecto, ya que éste toma como elemento principal para invalidar las normas relativas al copago, la vulneración a los derechos a la salud y a la seguridad social; siendo que para quien suscribe, la inconstitucionalidad nace primariamente



de la inseguridad jurídica que genera el ordenamiento en cuanto a la indefinición de distintos aspectos relacionados con dicha figura.

No desconozco que la consulta sí toma la inseguridad jurídica como elemento para invalidar las normas relativas al copago; sin embargo, como ya lo referí, el estudio lo centra en las violaciones al derecho a la salud y a la seguridad social que, aun cuando considero sí se ven vulnerados, éstos se afectan de forma indirecta y por vía de consecuencia, en tanto que, en términos de la imprecisión de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, el derechohabiente no tiene claro qué pagos son los que va a realizar y tampoco qué servicios médicos hospitalarios serán cubiertos por sus aportaciones o pagos.

El problema del ordenamiento, es que su imprecisión, no permite desde mi opinión, ni si quiera realizar una interpretación sólida de los preceptos que contiene, porque el copago podría ser o no inconstitucional dependiendo de la forma en que el mismo se regule; sin embargo, en el caso, existe una total inseguridad jurídica respecto de cómo y en qué supuestos puede operar dicha figura, así como sobre qué servicios cubre y qué alcances tiene.

Igual ocurre con los planes de protección, analizados en el considerando sexto del fallo, ya que, en principio, los mismos podrían ser un instrumento a favor de los trabajadores para que, a través de estos convenios optativos, puedan incrementar su cuota social y así, ampliar la cobertura y recibir mejores servicios médicos hospitalarios con el beneficio del pago con facilidades.

Sin embargo, como se define en la sentencia, estos planes de protección también podrían tener vinculación con el copago, dada la vaguedad en la que se encuentra regulada la norma impugnada, por lo que dichos conceptos pueden provocar tanto efectos positivos como negativos, pero la evaluación constitucional de ello, dependería de una correcta y clara regulación, lo que, por ahora, estimo no existe.

En conclusión, si bien comparto el sentido del proyecto, y que incluso, por vía de consecuencia se vulneran también los derechos a la salud y a la seguridad social, me parece que, en principio, la invalidez nace de la inseguridad jurídica que genera el ordenamiento ante un desarrollo normativo escaso y confuso, sobre las figuras del copago, de los planes de protección y de las demás que fueron objeto de impugnación.

Nota: El presente voto también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de junio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE AL PLANTEARSE UNA VIOLACIÓN DIRECTA DE UNA NORMA GENERAL LOCAL A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO EL ACTO LEGISLATIVO NO IMPLICA UN CAMBIO SUSTANTIVO DE LA NORMA IMPUGNADA (ARTÍCULOS 36, FRACCIONES XXIII Y XXIV, 43, 64 Y 67 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

V. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. BASES CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

VI. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL TRANSITORIO PARA SU IMPLEMENTACIÓN (LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

VII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS LEGISLATURAS LOCALES DEBEN AJUSTAR LAS NORMAS QUE EMITAN A LAS BASES CONSTITUCIONALES EN LA MATERIA PARA LA COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

VIII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CONFORME AL ARTÍCULO 11 DE LA LEY GENERAL APLICABLE



CORRESPONDE A LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN LA CALIDAD DE AUTORIDAD INVESTIGADORA Y SUSTANCIADORA TRATÁNDOSE DE FALTAS CALIFICADAS COMO GRAVES ADVERTIDAS CON MOTIVO DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 9 Y 84 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

IX. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. LA LEY GENERAL DE LA MATERIA OTORGA COMPETENCIA A LAS SECRETARÍAS Y A LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL, A NIVEL FEDERAL Y LOCAL, SEGÚN CORRESPONDA, PARA EFECTO DE INVESTIGAR, SUSTANCIAR Y CALIFICAR LAS POSIBLES FALTAS ADMINISTRATIVAS COMETIDAS POR SUS SERVIDORES PÚBLICOS, SI LA Falta NO HA SIDO CALIFICADA GRAVE, TANTO LAS SECRETARÍAS COMO LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL SON LOS COMPETENTES PARA SUSTANCIAR, RESOLVER Y SANCIONAR LAS INFRACCIONES CORRESPONDIENTES, PERO TRATÁNDOSE DE UNA Falta GRAVE, DICHAS AUTORIDADES, EN SU CARÁCTER DE INVESTIGADORAS, ELABORARÁN EL INFORME DE PRESUNTA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PRESENTÁNDOLO ANTE LA AUDITORÍA SUPERIOR U HOMÓLOGA EN LOS ESTADOS, A FIN DE QUE SEA ÉSTA QUIEN SUSTANCIE DICHO PROCEDIMIENTO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 9 Y 84 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

X. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LAS PREVISIONES LEGALES QUE RESERVAN LA FACULTAD DE INVESTIGAR Y CALIFICAR A LA SECRETARÍA O AL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL, SEGÚN CORRESPONDA, LAS POSIBLES FALTAS ADMINISTRATIVAS COMETIDAS POR SUS SERVIDORES PÚBLICOS ADVERTIDAS CON MOTIVO DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA, MODIFICAN LO ESTABLECIDO POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN EJERCICIO DE FACULTADES EXCLUSIVAS CONFORME AL NUEVO SISTEMA ANTICORRUPCIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 9 Y 84 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XI. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. TODOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTÁN OBLIGADOS A PRESEN-



TAR SU DECLARACIÓN PATRIMONIAL Y DE INTERESES DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 32 DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE UN CATÁLOGO QUE DEFINE QUÉ SERVIDORES PÚBLICOS ESTÁN OBLIGADOS A PRESENTAR SU DECLARACIÓN PATRIMONIAL Y DE INTERESES Y CUÁLES NO, VULNERA LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXIX-V, 124 Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XIII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO PUEDEN MODIFICAR ASPECTOS RELACIONADOS ÍNTIMAMENTE CON LA COMPETENCIA Y, PORTANTO, NO PUEDEN PREVER UN CATÁLOGO DIVERSO O MÁS AMPLIO DE FALTAS NO GRAVES AL PREVISTO POR LA LEY GENERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 36, FRACCIONES X A XXIII Y XXVI, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XIV. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE LA CATALOGACIÓN DE NUEVAS FALTAS COMO NO GRAVES TRASTOCA LAS COMPETENCIAS PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, LO QUE, A SU VEZ, TRASCIENDE AL DESCONOCIMIENTO DE LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXIX-V, 124 Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 36, FRACCIONES X A XXIII Y XXVI, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XV. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SERÁ EL TITULAR DEL ENTE PÚBLICO CORRESPONDIENTE QUIEN,



AL ACREDITARSE UNA FALTA NO GRAVE, EJECUTE LAS SANCIONES DE SUSPENSIÓN O DESTITUCIÓN, SEGÚN CORRESPONDA, CUANDO EL SERVIDOR PÚBLICO SEA DE BASE (ARTÍCULO 202 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XVI. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD POR FALTA NO GRAVE SE SUJETE A LO DISPUESTO EN LA LEY BUROCRÁTICA LOCAL U ORDENAMIENTO APLICABLE, TRATÁNDOSE DE SERVIDORES PÚBLICOS, NO MODIFICA LO ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (ARTÍCULO 202 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XVII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LA REITERACIÓN O REPETICIÓN QUE REALICE EL LEGISLADOR LOCAL DE LA LEY GENERAL, POR SÍ MISMA, NO ES INCONSTITUCIONAL (ARTÍCULOS 6o., 11, 14, 24 AL 28, 30 AL 33, 36, FRACCIONES I A LA IX, 37 AL 83, 85 AL 103, 105 AL 198, 201 Y 203 AL 208 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XVIII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LA PREVISIÓN LEGAL QUE AMPLÍA LA INFRACCIÓN EN CASO DE COHECHO, AL INCLUIR LA FIGURA DEL CONCUBINATO Y LIMITAR EL PARENTESCO CIVIL AL CUARTO GRADO, RESULTA CONTRARIA A LO ESTIPULADO EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 39, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS: "CONCUBINA O CONCUBINARIO" Y "HASTA EL CUARTO GRADO", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XIX. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE LA INHABILITACIÓN Y LA DESTITUCIÓN PODRÁN IMPO-



NERSE CONJUNTAMENTE CON LA SANCIÓN ECONÓMICA, RESULTA INCONSTITUCIONAL AL LEGISLAR EN MATERIA DE SANCIONES Y LA FORMA DE IMPOSICIÓN, CUESTIÓN RESERVADA DE MANERA EXCLUSIVA A LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 64, SEGUNDO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "LA INHABILITACIÓN Y LA DESTITUCIÓN PODRÁN IMPONERSE CONJUNTAMENTE CON LA SANCIÓN ECONÓMICA", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XX. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LA PREVISIÓN LEGAL QUE REGULA Y MODIFICA EL TEMA DE AUTORIDADES COMPETENTES EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO, RESULTA INCONSTITUCIONAL AL LEGISLAR UNA CUESTIÓN RESERVADA DE MANERA EXCLUSIVA A LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 74, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O SUBSTANCIADORA", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XXI. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LA PREVISIÓN LEGAL QUE REGULA LAS SANCIONES Y SU ALCANCE, RESULTA INCONSTITUCIONAL AL LEGISLAR UNA CUESTIÓN RESERVADA DE MANERA EXCLUSIVA A LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 75, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XXII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LA PREVISIÓN LEGAL QUE SEÑALA UNA DELIMITACIÓN TEMPORAL EN QUE LAS AUTORIDADES COMPETENTES PUEDEN DESPLEGAR SUS FACULTADES SANCIONADORAS O EJECUTAR DILIGENCIAS, RESULTA INCONSTITUCIONAL AL LEGISLAR UNA CUESTIÓN RESERVADA DE MANERA EXCLUSIVA A LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 105, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "SERÁN HORAS HÁBILES



LAS QUE MEDIEN ENTRE LAS 8:00 Y LAS 18:00 HORAS", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XXIII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. VINCULACIÓN A LAS AUTORIDADES LOCALES PARA QUE, DENTRO DEL PLAZO DE UN AÑO CONTADO A PARTIR DE LA PUBLICACIÓN DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDIÓ LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECIOCHO DE JUNIO DE DOS MIL DIECISÉIS, REALICEN LAS ADECUACIONES PRESUPUESTALES, ORGÁNICAS Y NORMATIVAS NECESARIAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y EJECUCIÓN DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN (ARTÍCULOS SEGUNDO Y TERCERO TRANSITORIOS DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XXIV. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. FECHA DE ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY LOCAL EN LA MATERIA Y PLAZO PARA QUE SE REALICEN LAS ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS Y NORMATIVAS NECESARIAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN (ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA PRESENTE LEY ENTRARÁ EN VIGOR AL DÍA SIGUIENTE DE SU PUBLICACIÓN EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XXV. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE EL PLAZO DE 180 DÍAS NATURALES PARA HACER LAS ADECUACIONES PRESUPUESTALES, ORGÁNICAS Y NORMATIVAS NECESARIAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y EJECUCIÓN DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN, CONTRAVIENE LO ESTIPULADO EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO OBSTANTE SE DARÁ UN PLAZO DE 180 DÍAS NATURALES PARA QUE SE HAGAN LAS ADECUACIONES NECESARIAS AL PRESUPUESTO Y DEMÁS NORMATIVIDAD NECESARIA



PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PRESENTE LEY", DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XXVI. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LA PREVISIÓN LEGAL QUE AMPLÍA EL TÉRMINO A CIENTO OCHENTA DÍAS PARA QUE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL REALICEN LAS ADECUACIONES NECESARIAS, IMPLICA UNA PRÓRROGA DE LA *VACATIO LEGIS* QUE CONTRAVIENE LO ESTIPULADO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XXVII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LA PREVISIÓN LEGAL QUE SEÑALA QUE LAS DECLARACIONES PATRIMONIALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS OBLIGADOS SE REALIZARÁN CONFORME A LOS FORMATOS EMPLEADOS EN EL ESTADO, CONTRAVIENE LO ESTIPULADO EN LA LEY GENERAL QUE ESTABLECE QUE SE REALIZARÁN CONFORME A LOS FORMATOS UTILIZADOS A NIVEL FEDERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XXVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 9, 21, 36, FRACCIONES DE LA X A LA XXIII Y XXVI, 39, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "CONCUBINA O CONCUBINARIO" Y "HASTA EL CUARTO GRADO", 64, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA INHABILITACIÓN Y LA DESTITUCIÓN PODRÁN IMPONERSE CONJUNTAMENTE CON LA SANCIÓN ECONÓMICA", 74, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O SUBSTANCIADORA", 75, PÁRRAFO ÚLTIMO, 84 Y 105, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SERÁN HORAS HÁBILES LAS QUE MEDIEN ENTRE LAS 8:00 Y LAS 18:00 HORAS", ASÍ COMO LA DE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO OBSTANTE SE DARÁ UN PLAZO DE 180 DÍAS NATURALES PARA QUE SE HAGAN LAS ADECUACIONES NECESARIAS AL PRESUPUESTO Y DEMÁS NORMATIVIDAD NECESA-



RIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PRESENTE LEY", QUINTO Y SEXTO DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 124, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL PRIMERO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECISIETE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 115/2017. DIVERSOS DIPUTADOS DE LA LXIII LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. 23 DE ENERO DE 2020. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: JOCELYN M. MENDIZABAL FERREYRO.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintitrés de enero de dos mil veinte.

**VISTOS; y,
RESULTANDO:**

PRIMERO.—Mediante escrito presentado el treinta de agosto de dos mil diecisiete ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Edith Citlalli Rodríguez González, Nidia Acosta Lozano, Josefina Moreno Pérez, Silvia Alaniz, Elsa Amabel Landín Olivares, María del Carmen Mayela Macías Alvarado, María Estela Cortés Meléndez, David Nájera Moreno, Sergio Javier Reynoso Talamantes, Iván Alejandro Sánchez Nájera, Arturo Fernández Estrada, Sergio Augusto López Ramírez, Alejandro Mendoza Villalobos; integrantes de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes, promovieron acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

"II. Órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas:

"Como órgano legislativo, la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes;



"Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes a través del gobernador constitucional y el secretario general de Gobierno.

"III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado:

"Los artículos 9, 21, 36, fracciones X a la XXIV, 84 y 202 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes en fecha primero de agosto de dos mil diecisiete, pues contradicen la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

"Los artículos 6, 11, 14, 24 al 28, 30 al 33, 36, fracciones I a la IX, 37 al 83, 85 al 103, 105 al 198, 201 y 203 al 208 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes en fecha primero de agosto de dos mil diecisiete, pues al repetir lo preceptuado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, violan la competencia del Congreso de la Unión.

"Los artículos transitorios primero, quinto y sexto de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes en fecha primero de agosto de dos mil diecisiete, que modifican la *vacatio legis* prevista en la Ley General de Responsabilidades Administrativas."

SEGUNDO.—La parte actora estimó infringidas las disposiciones contenidas en los artículos 14, 16, 73, fracción XXIX-V, 109, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual formuló los conceptos de invalidez siguientes:

"Primero. El Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes al emitir la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes legisla en contra de lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, violando el principio de legalidad, reserva y subordinación jerárquica de la ley.

"a) Contradicción de los artículos 9o. y 84 de la ley local, con el diverso numeral 11 de la ley general.



"El artículo 11 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que, si los entes de fiscalización externa detectan faltas administrativas, serán competentes para investigar y sustanciar el procedimiento de responsabilidades administrativas y, sólo en el caso de que las faltas no sean graves, las turnarán a los órganos internos de control.

"Sin embargo, en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes en sus artículos 9o. y 84 fue legislado en torno a la competencia y facultades de los órganos externos de control tratándose de faltas administrativas graves, cuestiones que son competencia de la ley general.

"Aunado a ello, se viola el principio de jerarquía normativa, debido a que en la ley general fue establecido que las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas son las encargadas de investigar y sustanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves; empero, en la ley local se otorga dicha facultad a los órganos internos de control, lo que va en contra de la ley general jerárquicamente superior.

"b) Violaciones al artículo 32 de la ley general: obligados a rendir declaraciones.

"La ley general impone la obligación de presentar declaraciones patrimoniales y de intereses a todos los servidores públicos sin considerar alguna excepción; contrario a ello, la ley local en su artículo 21, señala a los servidores públicos que deben presentar dichas declaraciones, excluyendo de tal listado a ciertos funcionarios, lo cual contradice la ley general.

"c) El artículo 36, fracciones X a la XXIV, amplían ilegalmente el catálogo de faltas administrativas no graves.

"El precepto 36 de la ley local impugnada amplía los supuestos de faltas administrativas no graves, pues en las fracciones X a la XXIV regula hipótesis que no fueron previstas en la ley general, violando con ello los principios constitucionales de reserva y superioridad jerárquica de la ley. Aunado a que aplica criterios jurisprudenciales en materia penal a los procedimientos de responsabilidad administrativa.



"d) El artículo 202 contradice la ley general por supeditar la imposición de faltas administrativas.

"La ley general establece que tratándose de faltas administrativas no graves, el titular del ente público correspondiente, aplicará la sanción de suspensión o destitución a los servidores públicos de base sin mayor trámite; sin embargo, la ley local condiciona dichas sanciones a lo establecido en el "Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados o cualquier otro ordenamiento que lo regule.

"Segundo. Se violan los artículos 14, 16, 73, fracción XXIX-V, 109, 124 y 133 de la Constitución Federal, ya que el Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes invade la competencia del Congreso de la Unión al legislar en los artículos 6o., 11, 14, 24 al 28, 30 al 33, 36, fracciones I a la IX, 37 al 83, 85 al 103, 105 al 198, 201 y 203 al 208 sobre la misma materia que la ley general, es decir, el Congreso Local repitió exactamente el mismo contenido de los artículos de la ley general, lo que invade la competencia del Congreso Federal.

"Aunado a lo anterior, dicha repetición de artículos provoca inseguridad jurídica en tanto que existen dos normas con los mismos preceptos, por lo que los juzgadores tendrán la disyuntiva de cuál es la norma que regula la materia de responsabilidades administrativas.

"Tercero. La ley local de Aguascalientes reglamenta la *vacatio legis* contrariando los efectos y plazos que definió la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

"Es así, porque en el artículo sexto transitorio de la ley local impugnada contradice los efectos de los transitorios segundo y tercero de la ley general, pues esta última fija como plazo improrrogable para su entrada en vigor un año después de la publicación en el Diario Oficial de la Federación; contrario a ello, la ley local amplía el término a ciento ochenta días para que los órganos internos de control hagan las adecuaciones necesarias, lo que implica que se prorogue la *vacatio legis* establecida en la ley general.



"De igual manera sucede con el artículo transitorio quinto de la ley local, en relación con el párrafo sexto del transitorio tercero de la ley general, dado que mientras esta última establece que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno presentarán sus declaraciones en los formatos que a la entrada en vigor de dicha ley se utilicen en el ámbito federal; la ley local señala que los servidores públicos utilizarán los formatos que se venían utilizando en el Estado de Aguascalientes."

TERCERO.—Mediante proveído de treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 115/2017 y, de conformidad con el artículo 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor en la acción de inconstitucionalidad referida.

CUARTO.—El uno de septiembre de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió la acción, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las disposiciones impugnadas y al Poder Ejecutivo que las promulgó para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Procuraduría General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde.

QUINTO.—Al rendir su informe, el presidente de la mesa directiva del Congreso del Estado de Aguascalientes manifestó en síntesis lo siguiente.

1. El dictamen aprobado por el Pleno de la LXIII Legislatura está sustentado en el contenido de la iniciativa turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y a la de los Servidores Públicos, la cual complementa los instrumentos jurídicos del sistema estatal anticorrupción.

Con la aprobación de la iniciativa se refrenda el compromiso de avanzar en el combate a la impunidad por irregularidades cometidas por los servidores públicos y por particulares que cometan conductas fraudulentas relacionadas con el servicio público.

Asimismo, el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos y de particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de co-



rrupción y patrimonial del Estado, intenta robustecer el Estado de derecho, la lucha contra la impunidad, dar eficacia y eficiencia al servicio público, se combate la ilegalidad y la corrupción mediante un sistema cuyos procedimientos se llevan a cabo en forma autónoma, salvaguardando la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia en la prestación del servicio.

SEXTO.—Por su parte, el Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes, al rendir su informe por conducto del secretario general de Gobierno y representante legal de la entidad federativa, previo a señalar consideraciones respecto a la procedencia y legitimación, manifestó lo siguiente:

1. La parte accionante realiza un análisis jurídico de incompatibilidad de una ley estatal con una ley federal, sin analizar la incompatibilidad de éstas con preceptos constitucionales, por lo que sus argumentos son inatendibles; sin embargo, el Congreso de Aguascalientes emitió la ley impugnada en cumplimiento a las facultades y atribuciones que la Ley General de Responsabilidades Administrativas le confiere.

El principio de reserva de ley no hace referencia a que no se pueda invadir las facultades que el marco normativo concede a cada uno de los entes gubernamentales, sino dicho principio implica que ciertas materias son exclusivamente reservadas para ser reguladas mediante una ley y no por vía reglamentaria, por lo que es correcto que la materia de responsabilidades administrativas fuera regulada a nivel federal y estatal, en consecuencia no se viola el principio de reserva de ley ni el artículo 124 constitucional.

Es infundado el argumento que se refiere a que se viola el principio de jerarquía normativa, pues en términos del artículo 133 de la Constitución Federal no existe relación jerárquica entre legislaciones federales y locales, ya que ambas se encuentran en el mismo nivel y, en caso de una aparente contradicción, se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir la norma de acuerdo con el artículo 124 constitucional.

Ahora, respecto al concepto de invalidez en el que se aduce que el Congreso de la Unión es el único que puede regular en materia de responsabilidades administrativas, por lo que regular cuestiones de responsabilidad administrativa en forma diversa a la ley general implica una invasión de competencias y una



contravención a una ley de mayor jerarquía, debe decirse que no tiene la razón la parte accionante.

Lo anterior, debido a que el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal establece que el Congreso de la Unión emitirá una ley general en la que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno, bajo ese contexto, se evidencia que dicha materia no es exclusiva del orden federal, por lo que la ley local impugnada no debe adecuarse forzosamente a la general, aunado a que el argumento de los promoventes se basa en combatir reglas de operación del Estado, tales como las autoridades que deberán sustanciar procedimientos, los servidores públicos que deben presentar declaración patrimonial y de intereses, así como la ampliación del catálogo de faltas administrativas.

Además, la entidad federativa puede regular su régimen interior en términos del artículo 40 de la Constitución Federal, sin que ello implique una intrusión en el ámbito federal no justificada, dado que no se trata de contradicciones a la ley general sino de adaptaciones que van de acuerdo a la realidad del Estado.

2. En relación con el segundo concepto de invalidez, en el que se señala que el Congreso del Estado de Aguascalientes invadió la competencia del Congreso de la Unión al repetir el texto, en términos idénticos, de diversos artículos de la ley general, es inoperante.

Ello, porque en la Constitución Federal, en su artículo 73, no se estableció facultad exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en materia de responsabilidad de servidores públicos, pues no es una materia exclusivamente federal; en ese sentido, el Congreso de la Unión carece de competencia para legislar en dicha materia contemplando a los órganos estatales y municipales, pues implicaría una intrusión a la autonomía del régimen interior de los Estados en contravención al artículo 40 constitucional.

Es decir, la materia de responsabilidad de los servidores públicos es concurrente, por lo que cada orden de gobierno en el ámbito de su competencia puede legislar al respecto.

3. Finalmente, respecto al último argumento, la parte accionante parte de una apreciación errónea, ya que no existe contradicción entre la ley general y la



ley local impugnada, debido a que no se modificó la *vacatio legis* establecida en la ley general, pues incluso se trató de que la ley local entrara en vigor lo antes posible, sin que sea cierto que se haya prorrogado hasta por ciento ochenta días más.

Asimismo, en cuanto a los formatos de la presentación de las declaraciones, debe decirse que la ley general no puede establecer obligaciones a los Estados o Municipios, por lo que el Congreso de la Unión no estaba facultado para imponer la obligación a los servidores públicos de presentar las declaraciones con los formatos establecidos a nivel federal, pues debían ser con los formatos locales que se venían manejando en la entidad federativa en tanto se emitían los formatos definitivos.

SÉPTIMO.—La Procuradora General de la República no formuló pedimento.

OCTAVO.—Mediante acuerdo de cuatro de diciembre de dos mil diecisiete, el Ministro instructor, cerró la instrucción a fin de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debido a que se plantea la posible inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes al contrariar los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica establecidos en la Constitución Federal.

SEGUNDO.—En primer lugar, se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente, para lo cual resulta necesario precisar que 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, dispone lo siguiente:

"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 ..."

Ahora bien, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes que contiene los preceptos impugnados fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el martes uno de agosto de dos mil diecisiete, por lo que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo transcrito, el plazo para promover esta acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del miércoles dos al jueves treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete.

AGOSTO DE 2017						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
		1 FECHA DE LA PUBLICA- CIÓN	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30 <u>PRESEN- TACIÓN DE LA ACCIÓN</u>	31 <u>FIN DEL PLAZO</u>		

De este modo, según consta del sello que obra al reverso de la foja veintidós del escrito de la acción correspondiente, ésta se presentó el miércoles treinta de agosto de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, motivo por el cual, es inconcuso que su presentación fue oportuna.

TERCERO.—De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las enti-



dades federativas está facultado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por la Legislatura Local que considere vulneran los principios consagrados en la propia Carta Magna, siendo aplicable al caso concreto la siguiente jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA."¹

Asimismo, en términos del artículo 62, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos; por ello, deben satisfacerse los siguientes extremos:

- a) Que los promoventes sean integrantes del órgano legislativo estatal.

¹ Texto: "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 pretende 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."

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



b) Que dichos promoventes representen, cuando menos, el equivalente a treinta y tres por ciento del órgano legislativo correspondiente; y,

c) Que la acción de inconstitucionalidad se plantee en contra de leyes expedidas por el órgano legislativo del que sean integrantes.

En ese sentido, la acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Edith Citlalli Rodríguez González, Nidia Acosta Lozano, Josefina Moreno Pérez, Silvia Alaniz, Elsa Amabel Landín Olivares, María del Carmen Mayela Macías Alvarado, María Estela Cortés Meléndez, David Nájera Moreno, Sergio Javier Reynoso Talamantes, Iván Alejandro Sánchez Nájera, Arturo Fernández Estrada, Sergio Augusto López Ramírez y Alejandro Mendoza Villalobos, Diputados integrantes de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes, lo que demuestran con la edición extraordinaria del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes de fecha veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis, en donde se señala quiénes son los diputados integrantes de dicha Legislatura, el cual se encuentra agregado a fojas veintitrés a cuarenta y ocho del expediente en que se actúa.

Por lo que hace al segundo presupuesto, el artículo 17, apartado A, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, establece:

"Artículo 17. En el Estado la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como los Ayuntamientos se verificarán por medio de elecciones democráticas, libres auténticas y periódicas, a través del ejercicio del sufragio universal, libre, secreto, directo e intransferible.

"A. El Congreso del Estado estará integrado por dieciocho diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y nueve diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal cuya demarcación es el Estado. ..."

Del citado precepto se tiene que el Congreso Local se integra por dieciocho diputados electos por el principio de mayoría relativa y nueve por el princi-



pio de representación proporcional; por ende, si el referido Congreso se integra por veintisiete legisladores, debe decirse que los trece diputados accionantes representan el cuarenta y ocho por ciento del total de los representantes populares, es decir, más que el requisito mínimo de treinta y tres por ciento.

Además, por lo que hace al último requisito se está impugnando la validez de diversos artículos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, el cual fue emitido por el propio Poder Legislativo; por ende, se acreditan todos los supuestos de legitimación que exige la ley.

CUARTO.—Previo al estudio del fondo del asunto, se analizarán las causas de improcedencia que las partes hubiesen hecho valer o que de oficio advierta este Alto Tribunal, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 19, párrafo último, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, el Poder Ejecutivo Local adujo que es improcedente la acción de inconstitucional dado que no se le atribuyeron de forma directa algún acto violatorio o concepto de invalidez en cuanto a la promulgación de las disposiciones impugnadas.

Añadió que si bien es cierto fue promulgada y publicada la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes en el Periódico Oficial, también lo es que lo hizo en atención a que es un deber del Ejecutivo previsto en la Constitución Estatal.

Así, el alegato del Poder Ejecutivo Local consiste en que su actuación se ciñó al cumplimiento de las facultades que tiene de promulgar y publicar la legislación impugnada; argumento que se debe desestimar porque, al tener injerencia en el proceso legislativo de las disposiciones generales para otorgarles validez y eficacia, el Ejecutivo Local está invariablemente implicado en su emisión, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a lo establecido en la Constitución Federal.



Lo anterior en términos de la jurisprudencia P./J. 38/2010,² cuyos rubro y texto son del tenor siguiente:

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

Asimismo, adujo que la acción intentada era improcedente, dado que no se actualizaba el supuesto de procedencia del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal.

² Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, registro digital: 64865.



Lo anterior, dado que la acción promovida no consiste en alegar una contradicción expresa entre una norma de carácter general local y la Constitución Federal, sino que hace referencia a una invasión por parte del Congreso Local al Congreso de la Unión, manifestando una aparente contradicción entre la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.

En ese sentido, señala que la vía correcta era promover una controversia constitucional, para la cual no tendrían legitimación, dado que en ese supuesto debe ser suscrita por la totalidad del Congreso Local y no de un porcentaje.

La causal de improcedencia mencionada es infundada, ya que contrario a lo afirmado por el Ejecutivo Local, la acción de inconstitucionalidad sí plantea una contravención de la norma local a la Constitución Federal, pues en sus conceptos de invalidez los promoventes aducen una violación a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica establecidos en los artículos 124 y 133, así como el numeral 73, fracción XXIX-V, constitucionales.

Elo, debido a que señalan que el Congreso Local viola dichos principios al emitir la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, pues en su opinión, los artículos impugnados invaden la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de responsabilidades administrativas, lo cual violenta la Constitución Federal, pues esta última reservó dicha materia al Congreso Federal.

En tal virtud, tampoco tiene razón al estimar que la vía correcta era promover una controversia constitucional pues, como se señaló, sí fue planteada una violación directa de una norma general local a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por último, no pasa desapercibido para este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, mediante Decretos Números 315, 338 y 344, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, con fechas once de junio, dos de julio y diecisiete de septiembre, todos de dos mil dieciocho, se reformaron los siguientes artículos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes:



Artículos originales de Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes	Artículos modificados de Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes
<p>"Artículo 36. Incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"XXIII. Abstenerse de proporcionar apoyo o prestar algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, por sí o a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal; y</p> <p>"XXIV. Las demás que les impongan las leyes y disposiciones reglamentarias o administrativas."</p>	<p>"Artículo 36. Incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"(Reformada, P.O. 2 de julio de 2018)</p> <p>"XXIII. Abstenerse de proporcionar apoyo o prestar algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, por sí o a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal;</p> <p>"(Reformada, P.O. 2 de julio de 2018)</p> <p>"XXIV. Permitir al personal de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes, una vez identificado, el acceso inmediato, directo y sin impedimento alguno a las instalaciones a su cargo;</p> <p>"(Adicionada, P.O. 2 de julio de 2018)</p> <p>"XXV. Fundar y motivar adecuadamente su determinación de no aceptar o cumplir una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes; y</p> <p>"(Adicionada, P.O. 2 de julio de 2018)</p> <p>"XXVI. Las demás que les impongan las leyes y disposiciones reglamentarias o administrativas."</p>
<p>"Artículo 43. Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se</p>	<p>"Artículo 43. Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se</p>



<p>valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 39 de esta ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público."</p>	<p>valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 39 de esta ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.</p> <p>"(Adicionada, P.O. 11 de junio de 2018) "También incurrirá en abuso de funciones, el servidor público que en ejercicio de atribuciones que deriven de la legislación en materia urbana, otorgue permisos, autorizaciones o licencias para realizar cualquier acción urbanística, en contravención a los programas que prevé dicha legislación o que contravenga las reservas, usos del suelo, destinos y/o el aprovechamiento urbano."</p>
<p>"Artículo 64. Las sanciones administrativas que imponga la Sala a los servidores públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:</p> <p>"I. Suspensión del empleo, cargo, comisión o función;</p> <p>"II. Destitución del empleo, cargo, comisión o función;</p> <p>"III. Sanción económica; e</p> <p>"IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos, comisiones o funciones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.</p>	<p>"Artículo 64. Las sanciones administrativas que imponga la Sala a los servidores públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:</p> <p>"I. Suspensión del empleo, cargo, comisión o función;</p> <p>"II. Destitución del empleo, cargo, comisión o función;</p> <p>"(Reformada, P.O. 17 de septiembre de 2018) "III. Sanción económica;</p> <p>"(Reformada, P.O. 17 de septiembre de 2018) "IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos, comisiones o funciones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; e</p>



<p>"A juicio de la Sala, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la falta administrativa grave.</p> <p>"La inhabilitación y la destitución podrán imponerse conjuntamente con la sanción económica.</p> <p>"La suspensión del empleo, cargo, comisión o función que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.</p> <p>"En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si el monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación."</p>	<p>"(Adicionada, P.O. 17 de septiembre de 2018)</p> <p>"V. Inhabilitación definitiva para desempeñar empleos, cargos, comisiones o funciones en el servicio público, si la falta es reiterada.</p> <p>"A juicio de la Sala, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la falta administrativa grave. La inhabilitación y la destitución podrán imponerse conjuntamente con la sanción económica.</p> <p>"La suspensión del empleo, cargo, comisión o función que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.</p> <p>"(Reformado, P.O. 17 de septiembre de 2018)</p> <p>En el caso de que se determine la inhabilitación temporal, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si el monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación."</p>
<p>"Artículo 67. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en esta ley, consistirán en:</p> <p>"I. Tratándose de personas físicas:</p>	<p>"Artículo 67. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en esta ley, consistirán en:</p> <p>"I. Tratándose de personas físicas:</p>



"a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;

"b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años; ◉

"c) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos;

"II. Tratándose de personas morales:

"a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;

"b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo

"a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;

"(Reformado, P.O. 17 de septiembre de 2018)

"b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años;

"(Reformado, P.O. 17 de septiembre de 2018)

"c) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos; ◉

"(Adicionado, P.O. 17 de septiembre de 2018)

"d) Inhabilitación definitiva para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, si la falta es reiterada; y

"II. Tratándose de personas morales:

"a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;

"b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo



que no será menor de tres meses ni mayor de diez años;

"c) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en esta ley;

"d) Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una falta administrativa grave prevista en esta ley; ◉

"e) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos.

"Para la imposición de sanciones a las personas morales deberá observarse además, lo previsto en los artículos 14 y 15 de esta ley.

que no será menor de tres meses ni mayor de diez años;

"c) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en esta ley;

"(Reformado, P.O. 17 de septiembre de 2018)

"d) Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una falta administrativa grave prevista en esta ley;

"(Reformado, P.O. 17 de septiembre de 2018)

"e) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos; ◉

"(Adicionado, P.O. 17 de septiembre de 2018)

"f) Inhabilitación definitiva para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, si la falta es reiterada.

"Para la imposición de sanciones a las personas morales deberá observarse además, lo previsto en los artículos 14 y 15 de esta ley.



"Las sanciones previstas en los incisos c) y d) de esta fracción, sólo serán procedentes cuando la persona moral obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la persona moral es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves.

"A juicio de la Sala podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre que sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de las faltas de particulares.

"Se considerará como atenuante en la imposición de sanciones a personas morales cuando los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las personas morales denuncien o colaboren en las investigaciones proporcionando la información y los elementos que posean, además de que resarzan los daños que se hubieren causado.

"Se considera como agravante para la imposición de sanciones a las personas morales, el hecho de que los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las mismas, que conozcan presuntos actos de corrupción de personas físicas que pertenecen a aquellas no los denuncien."

"Las sanciones previstas en los Incisos c) y d) de esta fracción, sólo serán procedentes cuando la persona moral obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la persona moral es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves.

"A juicio de la Sala podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre que sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de las faltas de particulares.

"Se considerará como atenuante en la imposición de sanciones a personas morales cuando los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las personas morales denuncien o colaboren en las investigaciones proporcionando la información y los elementos que posean, además de que resarzan los daños que se hubieren causado.

"Se considera como agravante para la imposición de sanciones a las personas morales, el hecho de que los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las mismas, que conozcan presuntos actos de corrupción de personas físicas que pertenecen a aquellas no los denuncien."

Sin embargo, a juicio de este Alto Tribunal tales reformas y modificaciones no conllevan al sobreseimiento de la acción, en virtud de que subsisten, en su integridad, los artículos impugnados y no se subsanaron los vicios que se hacen valer, ni tales modificaciones o adiciones alteraron sustancialmente la materia de litis en el presente control de constitucionalidad. Sino por el contrario, es indispensable que este órgano determine si tales disposiciones replican el po-



sible vicio de inconstitucionalidad que hace valer la parte promovente de la acción.

QUINTO.—Resultan infundados, en una parte y fundados en otra, los conceptos de invalidez aducidos en la presente acción de inconstitucionalidad, a la luz de las siguientes consideraciones:

Con el objetivo de facilitar el estudio de la presente acción de inconstitucionalidad, el estudio de fondo se divide en los siguientes temas:

Tema 1: Introductorio: Marco general de la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince.³

Tema 2: Inconstitucionalidad de los artículos 9 y 84 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.⁴

Tema 3: Inconstitucionalidad del artículo 21 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.⁵

Tema 4: Inconstitucionalidad del artículo 36, fracciones X a XXIII y XXVI, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.⁶

Tema 5: Inconstitucionalidad del artículo 202 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.⁷

Tema 6: Inconstitucionalidad de los artículos 6o., 11, 14, 24 al 28, 30 al 33, 36, fracciones I a la IX, 37 al 83, 85 al 103, 105 al 198, 201 y 203 al 208 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.⁸

³ A fojas 22 a 25.

⁴ A fojas 25 a 33.

⁵ A fojas 34 a 37.

⁶ A fojas 37 a 45.

⁷ A fojas 45 a 47.

⁸ A fojas 47 a 125.



Tema 7: Inconstitucionalidad de los artículos primero, quinto y sexto transitorios de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.⁹

Tema 1: Introductorio: Marco general de la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince.

Conforme a los conceptos de invalidez aducidos por la parte actora en el presente control de constitucionalidad, los artículos impugnados de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, resultan inconstitucionales al vulnerar los principios de legalidad, reserva y subordinación jerárquica de la ley, al legislar aspectos que fueron reservados de manera exclusiva a la Federación, mediante la expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, es decir, que los preceptos tildados de inconstitucionalidad conculcan, entre otros, los artículos 73, fracción XXIX-V, y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, es menester señalar que, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, se emitió el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución en materia de combate a la corrupción, entre ellas las fracciones XXIV y XXIX-V de su artículo 73, mediante las cuales se facultó al Congreso de la Unión para emitir, entre otras la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Asimismo, en los artículos transitorios de la aludida reforma se estableció una "mecánica transicional" para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia, misma que parte de la base que, tanto en lo que se refiere

⁹ A fojas 125 a 130.



a la coordinación del sistema anticorrupción, como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes, dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional.

Conforme al dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados, se advierte que fue intención concreta e integral del Constituyente "... crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos ... el sistema nacional de fiscalización, en términos del proyecto, se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma tal que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos o bien, del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública ... De igual forma, la idoneidad de la medida también se justifica por su alcance nacional: las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción, aspecto derivado de las iniciativas dictaminadas. Es así que estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública ... el sistema pretende homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción. No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al Sistema del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se considera indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto del presente dictamen."



En cumplimiento a la citada reforma constitucional, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del dieciocho de julio de dos mil dieciséis, se expidieron las Leyes Generales del Sistema Nacional Anticorrupción y de Responsabilidades Administrativas, así como la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa.

Tema 2: Inconstitucionalidad de los artículos 9o. y 84 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.

En el ocurso inicial se arguye que, los artículos 9o. y 84 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, al legislar en materia de competencia y facultades de los órganos externos de control, en tratándose de faltas graves, contravienen lo dispuesto en el numeral 11 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo que, a su vez, repercute en la violación a los aludidos principios constitucionales.

En ese orden, es menester establecer el contenido del artículo 11 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como de los numerales impugnados, a fin de establecer si el legislador local, inobservando las facultades reservadas exclusivamente al Congreso de la Unión en la materia, mediante la expedición de la aludida normatividad general, violentó los principios contenidos en los preceptos 73, fracción XXIX-V,¹⁰ 124¹¹ y 133¹² de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰ Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

"...

¹¹ 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."

¹² Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."



"Artículo 11. La Auditoría Superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y sustanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves.

"En caso de que la Auditoría Superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detecten posibles faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los órganos internos de control, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan.

"En los casos en que, derivado de sus investigaciones, acontezca la presunta comisión de delitos, presentarán las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente."

Conforme al artículo inserto con antelación, serán la Auditoría Superior, o bien, las entidades de fiscalización superior de los Estados, según corresponda, las autoridades administrativas competentes para efectos de investigar y sustanciar los procedimientos de responsabilidad administrativa cuando se trate de infracciones de carácter grave; asimismo, cuando dichas autoridades detecten la comisión de infracciones no graves, informarán a los órganos internos de control, a fin de que éstos continúen con la investigación y promueven las acciones correspondientes, o bien, de detectar un delito, se hará la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público competente.

Ahora, los artículos impugnados 9o. y 84 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, establecen:

"Artículo 9o. En caso de que el órgano superior detecte posibles faltas administrativas en el manejo de recursos públicos derivados de la revisión de la cuenta pública, dará cuenta de ello a la Secretaría o a los órganos internos de control de los entes públicos, según corresponda, para que realicen la investigación respectiva y califiquen la probable comisión de una falta administrativa.

"En el caso de faltas administrativas no graves, la Secretaría y los órganos internos de control de los entes públicos, deberán, además de lo establecido en el párrafo anterior, sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa derivados de la comisión de dichas faltas.



"Tratándose de faltas administrativas graves, una vez realizada la investigación y calificada la falta, la Secretaría o los órganos internos de control de los entes públicos, procederán a remitir el informe de presunta responsabilidad administrativa junto con los autos del expediente, al órgano superior para su sustanciación, de tal forma que, una vez concluida esta etapa, se procederá en los términos de lo establecido por el artículo 193 de la presente ley.

"En los casos en que, derivado de las investigaciones, acontezca la presunta comisión de hechos presuntamente constitutivos de delitos, presentará las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente."

"Artículo 84. En caso de que el órgano superior tenga conocimiento de la presunta comisión de faltas administrativas relativas al uso, manejo y aplicación de recursos públicos derivados de la revisión de la cuenta pública, dará vista a la Secretaría o a los órganos internos de control de los entes públicos que correspondan, a efecto de que procedan a realizar la investigación y calificación correspondiente."

En términos del artículo 9o. de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, el Órgano Superior de Fiscalización de la entidad federativa de mérito, al detectar una posible falta en el manejo de los recursos públicos derivados de la revisión de la cuenta pública, dará cuenta a la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas o los órganos internos de control,¹³ para que investiguen y califiquen la posible falta. En caso de tratarse de una infracción no grave, las aludidas autoridades administrativas serán las

¹³ "Artículo 3o. Para efectos de esta ley se entenderá por:

" ...

"XXII. Órgano superior: El Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes;

" ...

"XXIV. Órganos internos de control: Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de servidores públicos;

" ...

"XXVII. Secretaría: La Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas;

" ...



competentes para sustanciar el procedimiento y resolver sobre la responsabilidad administrativa de mérito.

Empero, de calificarse la infracción como grave, la Secretaría o el órgano interno de control, según sea el caso, remitirán el informe junto con el expediente al Órgano Superior de Fiscalización, para efectos de que sea aquel el que sustancie el procedimiento sancionatorio conforme a lo previsto en el numeral 193 de la propia legislación local,¹⁴ siendo el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o su homólogo en las entidades federativas, la autoridad encargada

¹⁴ Artículo 193. En los asuntos relacionados con faltas administrativas graves o faltas de particulares, se deberá proceder de conformidad con el procedimiento previsto en este artículo.

"La autoridad sustanciadora deberá observar lo dispuesto en las fracciones I a VII del artículo anterior, luego de lo cual procederá conforme a lo siguiente:

"I. A más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, la autoridad sustanciadora deberá, bajo su responsabilidad, enviar a la Sala los autos originales del expediente, así como notificar a las partes de la fecha de su envío, indicando el domicilio de la Sala;

"II. Cuando la Sala reciba el expediente, bajo su más estricta responsabilidad, deberá verificar que la falta descrita en el informe de presunta responsabilidad administrativa sea de las consideradas como graves. En caso de no serlo, fundando y motivando debidamente su resolución, enviará el expediente respectivo a la autoridad sustanciadora que corresponda para que continúe el procedimiento en términos de lo dispuesto en el artículo anterior;

"De igual forma, de advertir la Sala que los hechos descritos por la autoridad investigadora en el informe de presunta responsabilidad administrativa corresponden a la descripción de una falta grave diversa, le ordenará a ésta realice la reclasificación que corresponda, pudiendo señalar las directrices que considere pertinentes para su debida presentación, para lo cual le concederá un plazo de tres días hábiles. En caso de que la autoridad investigadora se niegue a hacer la reclasificación, bajo su más estricta responsabilidad así lo hará saber a la Sala, fundando y motivando su proceder. En este caso, la Sala continuará con el procedimiento de responsabilidad administrativa;

"Una vez que la Sala haya decidido que el asunto corresponde a su competencia y, en su caso, se haya solventado la reclasificación, deberá notificar personalmente a las partes sobre la recepción del expediente;

"Cuando conste en autos que las partes han quedado notificadas, dictará dentro de los quince días hábiles siguientes el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;

"III. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, la Sala declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;

"IV. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, la Sala, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera debiendo expresar los motivos para ello; y

"V. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciados únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles."



de resolver. Aunado a lo anterior, de advertirse la configuración de un delito, se deberá denunciar tales hechos ante el Ministerio Público.

Por su parte, el artículo 84 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, reitera en su integridad el primer párrafo del referido dispositivo legal 9o., especificando que será por la detección de faltas administrativas relacionadas con el uso, manejo y aplicación de recursos públicos derivados de la revisión de la cuenta pública.

Una vez reproducidos y desentrañados los artículos impugnados, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación llega a la conclusión de que las argumentaciones referidas a la inobservancia, en esencia, de los principios constitucionales contenidos en los preceptos 73, fracción XXIX-V, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son fundadas.

Conforme a la reforma constitucional que crea e integra el Sistema Anticorrupción, el Constituyente previó la emisión de normas de carácter general, en ejercicio exclusivo del Congreso de la Unión, para efectos de que se fijara de forma homologada y definitiva la distribución de competencia entre las autoridades competentes en el ámbito, en específico, en la especie, de responsabilidades administrativas, a efecto de que la restante normatividad derivada del ejercicio de la facultad de las Legislaturas Estatales, se rigiera por éstas y regulara conforme a los parámetros previamente establecidos.

En el caso que nos ocupa, los artículos 9o. y 84 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes sí desconocen y contrarían el numeral 11 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en tanto que, desconocen la facultad de la Auditoría Superior de investigar las posibles faltas administrativas de las que tenga conocimiento al momento de realizar la revisión de la cuenta pública; es decir, sólo establecen a favor del órgano superior de fiscalización la facultad de sustanciar el procedimiento cuando la Secretaría o el órgano interno de control hayan investigado y calificado la infracción como grave.

En ese sentido, sí existe una modificación a las facultades que reconoce la Ley General de Responsabilidades Administrativas a favor de los órganos su-



periores de fiscalización, en tanto que aquélla le concede, en términos del artículo 11, la facultad de investigar, calificar y sustanciar el procedimiento; mientras que la ley local desconoce la atribución de investigar y calificar las faltas, trasladando aquélla, de manera exclusiva, a la Secretaría o a los órganos de control interno, según corresponda.

En esa medida, los artículos impugnados no resultan coincidentes en la distribución de competencias para la investigación y sustanciación de los procedimientos de responsabilidad administrativa establecida por el legislador federal al emitir la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo que implica que vulneren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que las autoridades investigadoras podrán ser las Secretarías, los órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado encargadas –artículo 3, fracción II–.¹⁵ En el mismo orden, reconoce a la Auditoría Superior la calidad de autoridad investigadora y sustanciadora cuando se trate de faltas calificadas como graves.

Aunado a lo anterior, la ley general de mérito, otorga competencia a las Secretarías y a los órganos internos de control, a nivel federal y local, según corresponda, para efecto de investigar, sustanciar y calificar las posibles faltas administrativas cometidas por sus servidores públicos. Si la falta ha sido calificada como no grave, sea por dichos órganos en ejercicio de sus propias facultades, o bien, por la Auditoría Superior o las entidades de fiscalización, tanto las Secretarías como los órganos internos de control serán competentes para sustanciar, resolver y sancionar las infracciones correspondientes.

¹⁵ "Artículo 3o. Para efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"II. Autoridad investigadora: La autoridad en las Secretarías, los órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de faltas administrativas;

"..."



Empero, de tratarse de una falta grave calificada por las Secretarías y a los órganos internos de control, a nivel federal y local, en su carácter de autoridades investigadoras, elaborarán el informe de presunta responsabilidad administrativa y presentarán ante la Auditoría Superior u homóloga en los Estados, para efecto de que sea ésta quien sustancie el procedimiento de mérito.

En todos los casos, las autoridades investigadoras –Auditoría Superior, Secretaría de la Función Pública, los órganos internos de control y sus homólogos en las entidades federativas y las unidades de responsabilidades en las empresas productivas del Estado, según corresponda– que consideren acreditada la infracción y la presunta responsabilidad de un servidor público o particular, deberán emitir un informe de presunta responsabilidad administrativa, el cual contendrá una descripción de los hechos relacionados con la falta administrativa y se expondrán de forma documentada, las pruebas y fundamentos, motivos y presunta responsabilidad del servidor público o particular –artículo 3, fracción XVIII–.¹⁶ Con la admisión de dicho informe por la autoridad sustanciadora competente,¹⁷ a la luz si se trata de una falta grave o no grave, se tendrá por iniciado el procedimiento sancionatorio y por interrumpidos los plazos de prescripción –artículos 112 y 113–.¹⁸

¹⁶ " ...

"XVIII. Informe de presunta responsabilidad administrativa: El instrumento en el que las autoridades investigadoras describen los hechos relacionados con alguna de las faltas señaladas en la presente ley, exponiendo de forma documentada con las pruebas y fundamentos, los motivos y presunta responsabilidad del servidor público o de un particular en la comisión de faltas administrativas;

" ...

¹⁷ " ...

"III. Autoridad sustanciadora: La autoridad en las Secretarías, los órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la autoridad sustanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una autoridad investigadora;

" ...

¹⁸ "Artículo 112. El procedimiento de responsabilidad administrativa dará inicio cuando las autoridades sustanciadoras, en el ámbito de su competencia, admitan el informe de presunta responsabilidad administrativa.

"Artículo 113. La admisión del informe de presunta responsabilidad interrumpirá los plazos de prescripción señalados en el artículo 74 de esta ley y fijará la materia del procedimiento de responsabilidad administrativa.



El legislador local, al emitir la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes estableció que, en caso de que el Órgano Superior de Fiscalización local, una vez que haya ejercido sus facultades exclusivas de revisión de la cuenta pública (como órgano del Congreso Estatal), se percate de las posibles faltas administrativas en el uso, manejo y aplicación de recursos públicos, solicitará al órgano interno de control o a la dependencia correspondientes, para efecto de que sean éstos los que investiguen y califiquen la infracción correspondiente.

Una vez que, en atención a las atribuciones que, en su carácter de autoridades investigadoras, que la ley local le otorga de manera exclusiva a los órganos internos de control o a la Secretaría, determinen la existencia de una infracción y la califiquen, emitirán un informe de presunta responsabilidad administrativa, mismo que deberá remitirse, en caso de ser calificada como grave falta, al Órgano Superior de Fiscalización, para que sea éste el que se constituya como autoridad sustanciadora del procedimiento sancionatorio.

Así, es que como lo afirma la parte promovente de la presente acción de inconstitucionalidad, el legislador local sí inobservó los principios de reserva y distribución de facultades, previstos en los artículos 73, fracción XXIX-V, y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que modificó las facultades de las autoridades competentes –órgano de fiscalización, Secretaría y órganos internos de control–, contraponiéndose a lo establecido por el Congreso de la Unión, en ejercicio de facultades exclusivas conforme al nuevo sistema anticorrupción, dentro de las leyes generales, puesto que la ley general otorga facultades a la Auditoría Superior de la Federación y sus homologas a nivel estatal, para investigar y calificar de graves o no graves las faltas y, en atención a ello, establecer si sustancian o no el procedimiento de responsabilidad de mérito; mientras que la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes reserva la facultad de investigar y calificar a la Secretaría o al órgano interno de control, según corresponda, desconociendo lo establecido en el numeral 11 de la ley emitida por el legislador federal.

Por lo anterior, es que este Alto Tribunal estima que el concepto de invalidez deviene fundado.



Tema 3: Inconstitucionalidad del artículo 21 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.

La parte promovente aduce que el artículo 21 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, al exceptuar a algunos servidores públicos de la presentación de declaración patrimonial, contraviene lo dispuesto en el numeral 32 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo que, a su vez, repercute en la violación a los preceptos constitucionales 73, fracción XXIX-V, 124 y 133.

El artículo 32 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a la letra establece:

"Artículo 32. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las Secretarías o su respectivo órgano interno de control, todos los servidores públicos, en los términos previstos en la presente ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia."

Por su parte, el artículo 21 impugnado de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, determina:

"Artículo 21. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante la Secretaría o su respectivo órgano interno de control, todos los servidores públicos que a continuación se mencionan:

"I. En el Poder Legislativo: los diputados, el auditor superior del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes, el secretario general, los directores generales, el titular de la Contraloría Interna y los jefes de departamento o su equivalente;

"II. En el Poder Ejecutivo: desde el nivel de jefes de departamento o equivalente hasta el titular del Poder Ejecutivo del Estado;



"III. En el Poder Judicial: desde el nivel de jefes de departamento o equivalente, de actuario hasta los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia;

"IV. En los órganos constitucionales autónomos: desde el nivel de jefes de departamento o equivalente hasta el titular del órgano; y

"V. En los Municipios: desde el nivel de jefes de departamento o equivalente hasta los integrantes del Ayuntamiento.

"Esta misma obligación la tendrán los servidores públicos que tengan a su cargo, una o más de las funciones siguientes:

"a) Procuración y administración de justicia y reeducación social;

"b) Representación legal titular delegada para realizar actos de dominio, de administración general o de ejercicio presupuestal;

"c) Administración de fondos y recursos federales, estatales o municipales;

"d) Custodia de bienes y valores;

"e) Resolución de trámites directos con el público para efectuar pagos de cualquier índole para obtener licencias, permisos, concesiones o cualquier otra clase de autorización;

"f) Adquisición o comercialización de bienes y servicios; y

"g) Auditores y supervisores.

"Asimismo, deberán presentar declaración de situación patrimonial los demás servidores públicos que determine la Secretaría y los órganos internos de control de los entes públicos, mediante disposiciones generales debidamente fundadas y motivadas, debiendo además presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia."



Bajo ese contexto, es factible afirmar que resulta esencialmente fundado el argumento hecho valer por la promovente en la presente acción, en tanto que, como correctamente lo aduce, el artículo 21 de la ley local sí contraría lo dispuesto en el numeral 32 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en tanto que esta última, como consecuencia del ejercicio de la facultad exclusiva el Congreso de la Unión, determinó que **todos** los servidores públicos estarían obligados a presentar su declaración patrimonial y de intereses; es decir, se estableció que todo sujeto con calidad de servidor público debía cumplir con tal regulación sin exceptuar de su observancia a persona alguna.

Sin embargo, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, en su artículo 21, establece un catálogo por el que define a las personas que sí estarán obligadas a la presentación de la aludida declaración, lo que conlleva de manera evidente, que aquellos servidores públicos que no ejerzan dichas funciones o cargos, no estarán obligados a su presentación, lo que de manera inconcusa, contraviene lo referido en el numeral 32 de la norma general.

La obligatoriedad de la presentación de la declaración patrimonial y de intereses por todo servidor público representó uno de los pilares esenciales de la reforma constitucional y legal, en materia de anticorrupción, en tanto que implica poder prevenir un indebido ejercicio del cargo y la prevención de conflictos de intereses entre el sector privado y el público, privilegiando los principios constitucionales que rigen el servicio público. Por ello, el legislador federal, en uso de la atribución exclusiva concedida por el Constituyente, determinó de manera clara, inequívoca y concreta que serían todos los servidores públicos los obligados a presentar tal declaración.

Por lo que si el artículo 21 de la ley local impugnado, desconoce la facultad exclusiva del Congreso Federal en su concreción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, de manera indebida, legisla para efecto de establecer qué servidores públicos están obligados a la presentación de la referida declaración y cuáles no, es evidente que está contrariando el numeral 32 de la ley general y, como consecuencia, vulnera, como lo aduce la promovente, los principios constitucionales contenidos en los preceptos 73, fracción XXIX-V, 124



y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, como última instancia, el espíritu de la reforma integral en materia de anticorrupción.

En ese contexto, se estima qué concepto de invalidez que se analiza deviene esencialmente fundado.

Tema 4: Inconstitucionalidad del artículo 36, fracciones X a XXIII y XXVI, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.

En la acción de inconstitucionalidad en que se actúa, la promovente aduce que resulta inconstitucional el artículo 36, fracciones X a XXIV, de la ley local en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en atención a que amplía de manera indebida el catálogo de faltas no graves previsto en el numeral 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El artículo 36 de la ley local, establece:

"Artículo 36. Incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

"I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el Código de Ética;

"II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas;

"III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público;

"En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos de la presente ley;



"IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses;

"V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar valores, documentación e información que por razón de su empleo, cargo, comisión o función, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

"VI. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

"VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;

"VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;

"IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un conflicto de interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del órgano interno de control de los entes públicos, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad;

"Para efectos de esta ley se entiende que un socio o accionista ejerce control sobre una sociedad cuando sean administradores o formen parte del Consejo de Administración, o bien conjunta o separadamente, directa o indirectamente, mantengan la titularidad de derechos que permitan ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital, tengan poder decisorio en sus asambleas, estén en posibilidades de nombrar a la mayoría de los miembros de su órgano



de administración o por cualquier otro medio tengan facultades de tomar las decisiones fundamentales de dichas personas morales;

"X. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio, o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

"XI. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir con las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos públicos;

"XII. Utilizar exclusivamente para los fines a que estén afectos, los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas, o la información confidencial que obtengan con motivo de sus funciones;

"XIII. Abstenerse de ejercer las funciones de su empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le asignó o después de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones, debiendo en todo caso entregar a quien su superior jerárquico designe o a quien legalmente deba sustituirlo, todos los recursos que haya tenido a su disposición, así como los documentos y asuntos relacionados con sus funciones en un término no mayor de cinco días hábiles, contados a partir de la fecha de su separación, debiendo levantarse acta administrativa circunstanciada ante el órgano de control que corresponda;

"XIV. Abstenerse de ocupar más de una plaza presupuestal o desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión públicos por el que se disfrute de sueldo o que la ley le prohíba, con excepción del ramo de la instrucción;

"XV. Abstenerse de autorizar a sus subordinados a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de tres días continuos o quince discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando no estén justificadas;



"XVI. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de alguna disposición jurídica relacionada con el servicio público;

"XVII. Abstenerse de tener colaboradores en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que no sean servidores públicos, salvo aquellos que colaboren con motivo de programas de servicio social o prácticas profesionales;

"XVIII. Velar por la expedita administración pública, evitando en todo caso procedimientos innecesarios;

"XIX. Proporcionar, en su caso, en tiempo y forma ante las dependencias competentes, la documentación comprobatoria de la aplicación de recursos económicos federales, estatales o municipales, asignados a través de los planes y programas respectivos;

"XX. Proporcionar el apoyo, asistencia y atención que requiera el órgano de control interno de la dependencia, organismo auxiliar, fideicomiso o Municipio, a efecto de que pueda cumplir con las atribuciones que le señalen las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables;

"XXI. Abstenerse de tramitar o intervenir como abogado, representante, apoderado o en cualquier otra forma semejante, en la atención de asuntos de los que haya tenido conocimiento, tramitado o que se encuentren en el área en la cual se desempeñó como servidor público. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

"XXII. Abstenerse de realizar cualquier acto que implique distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas;

"XXIII. Abstenerse de proporcionar apoyo o prestar algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, por sí o a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal; y



"XXIV. Las demás que les impongan las leyes y disposiciones reglamentarias o administrativas."

Por su parte, el artículo 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, prevé:

"Artículo 49. Incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

"I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de esta ley;

"II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la presente ley;

"III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público.

"En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente ley;

"IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta ley;

"V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

"VI. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;



"VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;

"VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte, y

"IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un conflicto de interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad.

"Para efectos de esta ley se entiende que un socio o accionista ejerce control sobre una sociedad cuando sean administradores o formen parte del Consejo de Administración, o bien conjunta o separadamente, directa o indirectamente, mantengan la titularidad de derechos que permitan ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital, tengan poder decisorio en sus asambleas, estén en posibilidades de nombrar a la mayoría de los miembros de su órgano de administración o por cualquier otro medio tengan facultades de tomar las decisiones fundamentales de dichas personas morales."

De los artículos insertos con antelación, se advierte que, como efectivamente lo hace valer la parte promovente, el legislador local amplió el catálogo de infracciones no graves en que pueden incurrir los sujetos a la ley, lo que no sólo repercute de manera directa en una posible contraposición con el numeral 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sino que trasciende inmediatamente a los aspectos intrínsecos de la competencia, en tanto que, la calificación de las faltas es lo que determina si la sustanciación se llevará por los órganos internos de control o dependencias de mérito, mismos que podrán



resolver en caso de infracciones no graves, o bien, si la sustanciación la realizará el órgano fiscalizador correspondiente y la resolución el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o su homólogo local.

Es menester recordar que el sistema anticorrupción se basa en una distribución competencial que permita, desde las leyes generales, homologar los aspectos relacionados, entre otros, con responsabilidades administrativas y fiscalización. En ese sentido, el Constituyente previó como facultad exclusiva del Congreso de la Unión, la emisión de normas de carácter general que establecieran de manera clara la competencia de los órganos referentes en la materia y fijara las bases necesarias para que las autoridades adecuaran de manera integral su legislación, con observancia absoluta de los principios constitucionales de distribución exclusiva y residual de competencias legislativas entre la Federación y los Estados.

En ese sentido, las Legislaturas Locales no pueden modificar aspectos relacionados íntimamente con la competencia y, por tanto, no deben prever un catálogo diverso de faltas no graves al ya previsto por la ley general, en tanto que dichas disposiciones podrían trastocar las competencias de órganos y su correlación dentro del sistema de anticorrupción. Incluso, afirmar lo contrario, implicaría la existencia de disposiciones que, si bien son denominadas como no graves, se concretizan en acciones consideradas como graves por la ley general.

Un ejemplo de lo que en el presente asunto se aduce, sería la posible utilización de información privilegiada que posea el servidor público, en cuyo caso, la fracción XII del artículo 36 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes,¹⁹ porción normativa impugnada, entre otras, establece como no grave, pero que, en términos del numeral 55 de la Ley Ge-

¹⁹ "Artículo 36. Incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

"...

XII. Utilizar exclusivamente para los fines a que estén afectos, los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas, o la información confidencial que obtengan con motivo de sus funciones;

"..."



neral de Responsabilidades Administrativas²⁰ sí resulta grave, lo que denota que la catalogación de nuevas faltas como no graves por la norma local, sí tras-toca las competencias previstas en la legislación general, lo que, a su vez, trasciende al desconocimiento de los artículos 73, fracción XXIX-V, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, como bien lo afirma la promovente, el artículo 36, fracciones X a XXIII y XXVI, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, es inconstitucional; de ahí lo fundado de su concepto de invalidez.

Tema 5: Inconstitucionalidad del artículo 202 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.

En el presente control de constitucionalidad, se hace valer que el artículo de mérito es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que supedita la imposición de las sanciones de suspensión o destitución en tratándose de faltas no graves a lo establecido en el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados o cualquier otro ordenamiento que lo regule, siendo que el legislador federal, en la ley general estableció su aplicación sin trámite alguno.

En la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se establece lo siguiente:

"Artículo 223. Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular del ente público correspondiente."

²⁰ De las faltas administrativas graves de los servidores públicos

"Artículo 55. Incurrirá en utilización indebida de información el servidor público que adquiera para sí o para las personas a que se refiere el artículo 52 de esta ley, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento."

"Artículo 56. Para efectos del artículo anterior, se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público.

"La restricción prevista en el artículo anterior será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de un año."



Por su parte, el artículo 202 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, determina:

"Artículo 202. Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular del ente público correspondiente, en los términos del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y organismos descentralizados o cualquier otro ordenamiento que la regule."

En términos de los preceptos transcritos, se advierte que ambos dispositivos son coincidentes en que será el titular del ente público correspondiente el que, al acreditarse una falta no grave, ejecutará las sanciones de suspensión o destitución, según corresponda y haya sido determinada en la resolución final, cuando el servidor público sea de base. Sin embargo, la ley local establece que tal ejecución se hará conforme a lo que disponga el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados u otro ordenamiento que lo regule.

Así, es que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, contrario a lo aducido por la promovente, el artículo impugnado no resulta inconstitucional, en tanto que no modifica ni inobserva lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, puesto que sigue previendo la competencia del titular del ente público que haya sustanciado el procedimiento de responsabilidad por falta no grave, para que sea éste el que ejecute las sanciones de suspensión o destitución, según corresponda. Lo único que hizo el legislador fue establecer que el procedimiento correspondiente se sujetaría a lo dispuesto a la ley burocrática local u ordenamiento aplicable, tomando en consideración que se hace referencia a servidores públicos que cuentan con base en la institución, es decir, prevé un procedimiento específico que permita a la autoridad competente ejecutar la sanción, sin que en la Ley General de Responsabilidades Administrativas exista disposición alguna al respecto o diferente a la que consigna el numeral 202 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.

Sin que sea obstáculo, como lo pretende hacer valer la accionante, que conforme al artículo 222 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas "la ejecución de las sanciones por faltas administrativas no graves se llevará



a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas ..." –artículo 201 de la ley local–,²¹ puesto que el titular del ente público ejecutará la sanción impuesta, aun cuando su actuar se ciña a lo dispuesto en los ordenamientos de índole laboral, de manera inmediata, a fin de que el servidor público de base sea suspendido o destituido de su cargo conforme a la resolución recaída al procedimiento disciplinario.

Es decir, la sanción se ejecutará inmediatamente, aun cuando las formalidades, por tratarse de un servidor público de base, se observen conforme a normatividad burocrática aplicable, puesto que ello también se rige por principios de índole constitucional contenidos en el artículo 123 de la Carta Magna.

Por tanto, el artículo 202 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes es constitucional y, por ende, resulta infundado el argumento de la accionante.

Tema 6: Inconstitucionalidad de los artículos 6o., 11, 14, 24 al 28, 30 al 33, 36, fracciones I a la IX, 37 al 83, 85 al 103, 105 al 198, 201 y 203 al 208 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.

En el libelo de origen, la promovente aduce la irregularidad constitucional de los artículos señalados de la ley local, al considerar que, indebidamente, el Congreso Local reprodujo el contenido de los numerales de la Ley General de Responsabilidades Administrativas correspondientes, vulnerando los principios constitucionales contenidos en los preceptos 73, fracción XXIX-V, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Afirma que, con tal acción, se provoca inseguridad jurídica a los sujetos de la norma, en virtud de que existen dos normas con los mismos preceptos, provocado que los juzgadores tengan la disyuntiva de cuál es la norma que regula la materia de responsabilidades administrativas y debe ser aplicada.

A fin de dar contestación frontal a este argumento, es necesario se haga la comparación entre los artículos de mérito:

²¹Artículo 201. La ejecución de las sanciones por faltas administrativas no graves se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría o los órganos internos de control de los entes públicos, y conforme lo disponga la resolución respectiva."



Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes	Ley General de Responsabilidades Administrativas
<p>"Artículo 6o. Los servidores públicos se sujetarán en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o función, a los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público.</p> <p>"Para la efectiva aplicación de dichos principios, los servidores públicos se sujetarán, respetando los derechos humanos, a las siguientes directrices:</p> <p>"I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo, comisión o función, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;</p> <p>"II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización;</p> <p>"III. Satisfacer el interés de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población;</p> <p>"IV. Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que in-</p>	<p>"Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los servidores públicos observarán las siguientes directrices:</p> <p>"I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;</p> <p>"II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización;</p> <p>"III. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población;</p> <p>"IV. Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que in-</p>



fluencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva;

"V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades;

"VI. Administrar y ejercer los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;

"VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal;

"VIII. Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido; tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general;

"IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones; y

influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva;

"V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades;

"VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de **austeridad**, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;

"VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución;

"VIII. Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido; tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general;

"IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones;

"X. Se abstendrán de asociarse con inversionistas, contratistas o empresarios nacionales o extranjeros, para establecer cualquier tipo de negocio privado que afecte el desempeño imparcial y objetivo en razón de intereses personales o familiares, hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad;



X. Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Gobierno del Estado de Aguascalientes o de sus Municipios."

"XI. Separarse legalmente de los activos e intereses económicos que afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades en el servicio público y que constituyan conflicto de intereses, de acuerdo con lo establecido en esta ley, en forma previa a la asunción de cualquier empleo, cargo o comisión;

"XII. Abstenerse de intervenir o promover, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación para el servicio público de personas con quienes tenga parentesco por filiación hasta el cuarto grado o por afinidad hasta el segundo grado, y

"XIII. Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado mexicano.

"La separación de activos o intereses económicos a que se refiere la fracción XI de este artículo, deberá comprobarse mediante la exhibición de los instrumentos legales conducentes, mismos que deberán incluir una cláusula que garantice la vigencia de la separación durante el tiempo de ejercicio del cargo y hasta por un año posterior a haberse retirado del empleo, cargo o comisión."

"Artículo 11. Cuando la autoridad investigadora determine que de los actos u omisiones investigados se desprenden tanto la comisión de faltas administrativas graves como no graves por el mismo servidor público, por lo que hace a las faltas administrativas graves, una vez sustanciado el procedimiento por la autoridad sustanciadora, remitirá el expediente respectivo a la Sala, a fin de (sic)

"Artículo 13. Cuando las autoridades investigadoras determinen que de los actos u omisiones investigados se desprenden tanto la comisión de faltas administrativas graves como no graves por el mismo servidor público, por lo que hace a las faltas administrativas graves sustanciarán el procedimiento en los términos previstos en esta ley, a fin de que sea el tribunal el que imponga la sanción que



<p>ésta sea quien imponga la sanción que corresponda. Si la Sala determina que se cometieron faltas administrativas graves y no graves, al graduar la sanción que proceda tomará en cuenta la comisión de éstas últimas."</p>	<p>corresponda a dicha falta. Si el tribunal determina que se cometieron tanto faltas administrativas graves, como faltas administrativas no graves, al graduar la sanción que proceda tomará en cuenta la comisión de éstas últimas."</p>
<p>"Artículo 14. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta ley cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a su nombre o representación de la persona moral y pretendan obtener mediante tales conductas beneficios para dicha persona moral."</p>	<p>"Artículo 24. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta ley cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a su nombre o representación de la persona moral y pretendan obtener mediante tales conductas beneficios para dicha persona moral."</p>
<p>"Artículo 24. En la declaración inicial y de conclusión del encargo se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición.</p> <p>"En las declaraciones de modificación patrimonial se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición. En todo caso se indicará el medio por el que se hizo la adquisición."</p>	<p>"Artículo 35. En la declaración inicial y de conclusión del encargo se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición.</p> <p>"En las declaraciones de modificación patrimonial se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición. En todo caso se indicará el medio por el que se hizo la adquisición."</p>
<p>"Artículo 25. En los casos en que la declaración de situación patrimonial del declarante refleje un incremento en su patrimonio que no sea explicable o justificable en virtud de su remuneración como servidor público, la Secretaría y los órganos internos de control de los entes públicos, inmediatamente solicitarán sea aclarado el origen de dicho enriquecimiento; de no justificarse la procedencia de dicho enriquecimiento, procederán a integrar el expediente correspondiente para darle trámite conforme a lo establecido en esta ley, y formularán, en su caso, la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público."</p>	<p>"Artículo 37. En los casos en que la declaración de situación patrimonial del declarante refleje un incremento en su patrimonio que no sea explicable o justificable en virtud de su remuneración como servidor público, las Secretarías y los órganos internos de control inmediatamente solicitarán sea aclarado el origen de dicho enriquecimiento. De no justificarse la procedencia de dicho enriquecimiento, las Secretarías y los órganos internos de control procederán a integrar el expediente correspondiente para darle trámite conforme a lo establecido en esta ley, y formularán, en su caso, la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público."</p>



"Los servidores públicos de los centros públicos de investigación, instituciones de educación y las entidades de la administración pública federal a que se refiere el artículo 51 de la Ley de Ciencia y Tecnología, que realicen actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación podrán realizar actividades de vinculación con los sectores público, privado y social, y recibir beneficios, en los términos que para ello establezcan los órganos de gobierno de dichos centros, instituciones y entidades, con la previa opinión de la Secretaría, sin que dichos beneficios se consideren como tales para efectos de lo contenido en el artículo 52 de esta ley.

"Las actividades de vinculación a las que hace referencia el párrafo anterior, además de las previstas en el citado artículo 51 de la Ley de Ciencia y Tecnología, incluirán la participación de investigación científica y desarrollo tecnológico con terceros; transferencia de conocimiento; licenciamientos; participación como socios accionistas de empresas privadas de base tecnológica o como colaboradores o beneficiarios en actividades con fines de lucro derivadas de cualquier figura de propiedad intelectual perteneciente a la propia institución, centro o entidad, según corresponda. Dichos servidores públicos incurrirán en conflicto de intereses cuando obtengan beneficios por utilidades, regalías o por cualquier otro concepto en contravención a las disposiciones aplicables en la institución."

"Artículo 26. Los declarantes estarán obligados a proporcionar a la Secretaría y los órganos internos de control de los entes públicos, la información que se requiera para verificar la evolución de su situación patrimonial, incluyendo la de

"Artículo 38. Los declarantes estarán obligados a proporcionar a las Secretarías y los órganos internos de control, la información que se requiera para verificar la evolución de su situación patrimonial, incluyendo la de sus cónyuges,



<p>sus cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos.</p> <p>"Sólo el titular de la Secretaría o los servidores públicos en quien éste delegue dicha facultad, podrán solicitar a las autoridades competentes, en los términos de las disposiciones aplicables, la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, ahorro, administración o inversión de recursos monetarios."</p>	<p>concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos.</p> <p>"Sólo los titulares de las Secretarías o los servidores públicos en quien deleguen esta facultad podrán solicitar a las autoridades competentes, en los términos de las disposiciones aplicables, la información en materia fiscal, o la relacionada con operaciones de depósito, ahorro, administración o inversión de recursos monetarios."</p>
<p>"Artículo 27. Para los efectos de la presente Ley y de la legislación penal, se computarán entre los bienes que adquieran los declarantes o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge, concubina o concubinario y sus dependientes económicos directos, salvo que se acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos."</p>	<p>"Artículo 39. Para los efectos de la presente ley y de la legislación penal, se computarán entre los bienes que adquieran los declarantes o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge, concubina o concubinario y sus dependientes económicos directos, salvo que se acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos."</p>
<p>"Artículo 28. En caso de que un servidor público, sin haberlo solicitado, reciba de un particular de manera gratuita la transmisión de la propiedad o el ofrecimiento para el uso de cualquier bien, con motivo del ejercicio de sus funciones, deberán informarlo inmediatamente a la Secretaría o al órgano interno de control de los entes públicos. En el caso de recepción de bienes, los servidores públicos procederán a poner los mismos a disposición de las autoridades competentes en materia de administración y enajenación de bienes públicos."</p>	<p>"Artículo 40. En caso de que los servidores públicos, sin haberlo solicitado, reciban de un particular de manera gratuita la transmisión de la propiedad o el ofrecimiento para el uso de cualquier bien, con motivo del ejercicio de sus funciones, deberán informarlo inmediatamente a las Secretarías o al órgano interno de control. En el caso de recepción de bienes, los servidores públicos procederán a poner los mismos a disposición de las autoridades competentes en materia de administración y enajenación de bienes públicos."</p>
<p>"Artículo 30. El Sistema Estatal de Información incluirá los nombres y adscripción de los servidores públicos que intervengan en procedimientos para contrataciones públicas, ya sea en la tramitación, atención y resolución para la adjudicación de un contrato, otorgamien-</p>	<p>"Artículo 43. La plataforma digital nacional incluirá, en un sistema específico, los nombres y adscripción de los servidores públicos que intervengan en procedimientos para contrataciones públicas, ya sea en la tramitación, atención y resolución para la adjudicación de un contrato,</p>



<p>to de una concesión, licencia, permiso o autorización y sus prórrogas, así como la enajenación de bienes muebles y aquellos que dictaminan en materia de avalúos, el cual será actualizado quincenalmente. Los formatos y mecanismos para registrar la información serán determinados por el Comité Coordinador."</p>	<p>otorgamiento de una concesión, licencia, permiso o autorización y sus prórrogas, así como la enajenación de bienes muebles y aquellos que dictaminan en materia de avalúos, el cual será actualizado quincenalmente."</p>
<p>"La información a que se refiere el presente artículo deberá ser puesta a disposición de todo público a través de un portal de internet.</p>	<p>"Los formatos y mecanismos para registrar la información serán determinados por el Comité Coordinador."</p>
<p>"Artículo 31. El Comité Coordinador expedirá el protocolo de actuación que la Secretaría y los órganos internos de control de los entes públicos implementarán.</p>	<p>"La información a que se refiere el presente artículo deberá ser puesta a disposición de todo público a través de un portal de Internet."</p>
<p>"Dicho protocolo de actuación deberá ser cumplido por los servidores públicos inscritos en el apartado específico del sistema estatal de información a que se refiere el presente capítulo y, en su caso, aplicarán los formatos que se utilizarán para que los particulares formulen un manifiesto de vínculos o relaciones de negocios, personales o familiares, así como de posibles conflictos de interés, bajo el principio de máxima publicidad y en los términos de la normatividad aplicable en materia de transparencia.</p>	<p>"Artículo 44. El Comité Coordinador expedirá el protocolo de actuación que las Secretarías y los órganos internos de control implementarán.</p>
<p>"El apartado específico del sistema estatal de información a que se refiere el presente capítulo incluirá la relación de particulares, personas físicas y morales, que se encuentren inhabilitados para celebrar contratos con los entes públicos derivado de procedimientos administrativos diversos a los previstos por esta ley."</p>	<p>"Dicho protocolo de actuación deberá ser cumplido por los servidores públicos inscritos en el sistema específico de la plataforma digital nacional a que se refiere el presente capítulo y, en su caso, aplicarán los formatos que se utilizarán para que los particulares formulen un manifiesto de vínculos o relaciones de negocios, personales o familiares, así como de posibles conflictos de interés, bajo el principio de máxima publicidad y en los términos de la normatividad aplicable en materia de transparencia.</p>
<p>El sistema específico de la plataforma digital nacional a que se refiere el presente capítulo incluirá la relación de particulares, personas físicas y morales, que se encuentren inhabilitados para celebrar contratos con los entes públicos derivado de procedimientos administrativos diversos a los previstos por esta ley."</p>	



"Artículo 32. La Secretaría o los órganos internos de control de los entes públicos deberán supervisar la ejecución de los procedimientos de contratación pública por parte de los contratantes para garantizar que se lleve a cabo en los términos de las disposiciones en la materia, llevando a cabo las verificaciones procedentes si descubren anomalías.

"Artículo 45. Las Secretarías o los órganos internos de control deberán supervisar la ejecución de los procedimientos de contratación pública por parte de los contratantes para garantizar que se lleva a cabo en los términos de las disposiciones en la materia, llevando a cabo las verificaciones procedentes si descubren anomalías.

"Artículo 33. Se encuentran obligados a presentar declaración de intereses todos los servidores públicos que deban presentar la declaración patrimonial en términos de esta ley.

"Artículo 46. Se encuentran obligados a presentar declaración de intereses todos los servidores públicos que deban presentar la declaración patrimonial en términos de esta ley.

"Al efecto, la Secretaría y los órganos internos de control de los entes públicos se encargarán de que las declaraciones sean integradas al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal."

"Al efecto, las Secretarías y los órganos internos de control se encargarán de que las declaraciones sean integradas al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal."

"Artículo 36. Incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

"Artículo 49. Incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

"I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el Código de Ética;

"I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de esta ley;

"II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas;

"II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la presente ley;



"III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público;

"En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos de la presente ley;

"IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses;

"V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar valores, documentación e información que por razón de su empleo, cargo, comisión o función, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

"VI. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

"VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;

"VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;

"IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión

"III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público.

"En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente ley;

"IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta ley;

"V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

"VI. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

"VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;

"VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;

"IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o co-



en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un conflicto de interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del órgano interno de control de los entes públicos, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad;

"Para efectos de esta ley se entiende que un socio o accionista ejerce control sobre una sociedad cuando sean administradores o formen parte del Consejo de Administración, o bien conjunta o separadamente, directa o indirectamente, mantengan la titularidad de derechos que permitan ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital, tengan poder decisorio en sus asambleas, estén en posibilidades de nombrar a la mayoría de los miembros de su órgano de administración o por cualquier otro medio tengan facultades de tomar las decisiones fundamentales de dichas personas morales;

"..."

misión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un conflicto de interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad, y

"X. Sin perjuicio de la obligación anterior, previo a realizar cualquier acto jurídico que involucre el ejercicio de recursos públicos con personas jurídicas, revisar su constitución y, en su caso, sus modificaciones con el fin de verificar que sus socios, integrantes de los consejos de administración o accionistas que ejerzan control no incurran en conflicto de interés.

"Para efectos de esta ley se entiende que un socio o accionista ejerce control sobre una sociedad cuando sean administradores o formen parte del Consejo de Administración, o bien conjunta o separadamente, directa o indirectamente, mantengan la titularidad de derechos que permitan ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital, tengan poder decisorio en sus asambleas, estén en posibilidades de nombrar a la mayoría de los miembros de su órgano de administración o por cualquier otro medio tengan facultades de tomar las decisiones fundamentales de dichas personas morales."



"Artículo 37. También se considerará falta administrativa no grave, los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves señaladas en el capítulo siguiente, cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos.

"Los entes públicos o los particulares que, en términos de este artículo, hayan recibido recursos públicos, sin tener derecho a los mismos, deberán reintegrarlos a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos afectados en un plazo no mayor a 90 días, contados a partir de la notificación correspondiente por parte de la Auditoría Superior de la Federación, del órgano superior o de la autoridad resolutora.

"En caso de que no se realice el reintegro de los recursos señalados en el párrafo anterior, estos serán considerados créditos fiscales, por lo que el Servicio de Administración Tributaria en el caso de los recursos federales, y la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado y/o las unidades administrativas competentes en los Municipios, en términos del Código Fiscal del Estado y demás las (sic) leyes de hacienda respectivas.

"La autoridad resolutora podrá abstenerse de imponer la sanción que corresponda conforme al artículo 61 de esta ley, cuando el daño o perjuicio a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos no exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y el daño haya sido resarcido o recuperado."

"Artículo 38. Las conductas previstas en el presente capítulo constituyen faltas

"Artículo 50. También se considerará falta administrativa no grave, los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves señaladas en el capítulo siguiente, cause un servidor público a la hacienda pública o al patrimonio de un ente público.

"Los entes públicos o los particulares que, en términos de este artículo, hayan recibido recursos públicos sin tener derecho a los mismos, deberán reintegrar los mismos a la hacienda pública o al patrimonio del ente público afectado en un plazo no mayor a 90 días, contados a partir de la notificación correspondiente de la Auditoría Superior de la Federación o de la autoridad resolutora.

"En caso de que no se realice el reintegro de los recursos señalados en el párrafo anterior, estos serán considerados créditos fiscales, por lo que el Servicio de Administración Tributaria y sus homólogos de las entidades federativas deberán ejecutar el cobro de los mismos en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

"La autoridad resolutora podrá abstenerse de imponer la sanción que corresponda conforme al artículo 75 de esta ley, cuando el daño o perjuicio a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos no exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y el daño haya sido resarcido o recuperado."

"Artículo 51. Las conductas previstas en el presente capítulo constituyen faltas



administrativas graves de los servidores públicos, por lo que deberán abstenerse de realizarlas, mediante cualquier acto u omisión."

"Artículo 39. Incurrirá en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero, valores, bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, **concubina o concubinario**, parientes consanguíneos o civiles **hasta el cuarto grado**, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte."

"Artículo 40. Cometerá peculado el servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para las personas a las que se refiere el artículo anterior, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables."

administrativas graves de los Servidores Públicos, por lo que deberán abstenerse de realizarlas, mediante cualquier acto u omisión."

"Artículo 52. Incurrirá en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

"También incurrirá en cohecho, el servidor público que se abstenga de devolver el pago en demasía de su legítima remuneración de acuerdo a los tabuladores que al efecto resulten aplicables, dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción."

"Artículo 53. Cometerá peculado el servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para las personas a las que se refiere el artículo anterior, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

"En términos de lo dispuesto por el párrafo anterior, los servidores públicos no podrán disponer del servicio de miembros de alguna corporación poli-



	<p>ciaca, seguridad pública o de las fuerzas armadas, en el ejercicio de sus funciones, para otorgar seguridad personal, salvo en los casos en que la normativa que regule su actividad lo contemple o por las circunstancias se considere necesario proveer de dicha seguridad, siempre que se encuentre debidamente justificada a juicio del titular de las propias corporaciones de seguridad y previo informe al órgano interno de control respectivo o a la Secretaría."</p>
<p>"Artículo 41. Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables."</p>	<p>"Artículo 54. Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.</p> <p>"Se considerará desvío de recursos públicos, el otorgamiento o autorización, para sí o para otros, del pago de una remuneración en contravención con los tabuladores que al efecto resulten aplicables, así como el otorgamiento o autorización, para sí o para otros, de pagos de jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos o créditos que no estén previstos en ley, decreto legislativo, contrato colectivo, contrato ley o condiciones generales de trabajo."</p>
<p>"Artículo 42. Incurrirá en utilización indebida de información el servidor público que adquiriera para sí o para las personas a que se refiere el artículo 39 de esta ley, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de infor-</p>	<p>"Artículo 55. Incurrirá en utilización indebida de información el servidor público que adquiriera para sí o para las personas a que se refiere el artículo 52 de esta ley, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de infor-</p>



mación privilegiada de la cual haya tenido conocimiento.

"Se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público. La restricción prevista en este artículo será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo, comisión o función hasta por un plazo de un año posterior a la fecha de conclusión del cargo."

"Artículo 43. Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 39 de esta ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público. ..."

"Artículo 44. Incurrir en actuación bajo conflicto de interés el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo, comisión o función en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga conflicto de interés o impedimento legal.

"Al tener conocimiento de los asuntos mencionados en el párrafo anterior, el servidor público informará tal situación al jefe inmediato o al órgano que determinen las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos.

"Será obligación del jefe inmediato determinar y comunicarle al servidor público,

mación privilegiada de la cual haya tenido conocimiento.

"Artículo 56. Para efectos del artículo anterior, se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público.

"La restricción prevista en el artículo anterior será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de un año."

"Artículo 57. Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público."

"Artículo 58. Incurrir en actuación bajo Conflicto de Interés el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga conflicto de interés o impedimento legal.

"Al tener conocimiento de los asuntos mencionados en el párrafo anterior, el servidor público informará tal situación al jefe inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos.

"Será obligación del jefe inmediato determinar y comunicarle al servidor público,



a más tardar 48 horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión, los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir en los asuntos, así como establecer instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos."

"Artículo 45. Será responsable de contratación indebida el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo, comisión o función, en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema estatal o nacional de servidores públicos y particulares sancionados."

"Artículo 46. Incurrirá en enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés el servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un conflicto de interés."

a más tardar 48 horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión, los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir en los asuntos, así como establecer instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos."

"Artículo 59. Será responsable de contratación indebida el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la plataforma digital nacional.

"Incurrirá en la responsabilidad dispuesta en el párrafo anterior, el servidor público que intervenga o promueva, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación de personas para el servicio público en función de intereses de negocios."

"Artículo 60. Incurrirá en enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés el servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un conflicto de interés."



<p>"Artículo 47. Cometerá tráfico de influencias el servidor público que utilice la posición que su empleo, cargo, comisión o función le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 39 de esta ley."</p>	<p>"Artículo 61. Cometerá tráfico de influencias el servidor público que utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta ley."</p>
<p>"Artículo 48. Será responsable de encubrimiento el servidor público que cuando, en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento."</p>	<p>"Artículo 62. Será responsable de encubrimiento el servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento."</p>
<p>"Artículo 49. Cometerá desacato el servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables."</p>	<p>"Artículo 63. Cometerá desacato el servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables."</p>
<p>"Artículo 50. Los servidores públicos responsables de la investigación, sustanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando:</p> <p>"I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la presente ley y demás disposiciones aplicables;</p>	<p>"Artículo 64. Los servidores públicos responsables de la investigación, sustanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando:</p> <p>"I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la presente ley y demás disposiciones aplicables;</p>



<p>"II. No inicien la investigación o el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave, faltas de particulares o un acto de corrupción; y</p> <p>"III. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta ley.</p> <p>"Para efectos de la fracción anterior, los servidores públicos que denuncien una falta administrativa grave o faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el ente público donde presta sus servicios el denunciante."</p>	<p>"II. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave, faltas de particulares o un acto de corrupción, y</p> <p>"III. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta ley.</p> <p>"Para efectos de la fracción anterior, los servidores públicos que denuncien una falta administrativa grave o faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el ente público donde presta sus servicios el denunciante."</p>
<p>"Artículo 51. Los actos de particulares previstos en el presente capítulo se consideran vinculados a faltas administrativas graves, por lo que su comisión será sancionada en términos de esta ley."</p>	<p>"Artículo 65. Los actos de particulares previstos en el presente capítulo se consideran vinculados a faltas administrativas graves, por lo que su comisión será sancionada en términos de esta ley."</p>
<p>"Artículo 52. Incurrirá en soborno el particular que prometa, ofrezca o entregue cualquier beneficio indebido a que se refiere el artículo 39 de esta ley a uno o varios servidores públicos, directamente o a través de terceros, a cambio de que dichos servidores públicos realicen o se abstengan de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, o bien, abusen de su influencia real o supuesta, con el propósito de obtener o mantener, para sí mismo o para un tercero, un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o recepción del beneficio o del resultado obtenido."</p>	<p>"Artículo 66. Incurrirá en soborno el particular que prometa, ofrezca o entregue cualquier beneficio indebido a que se refiere el artículo 52 de esta ley a uno o varios servidores públicos, directamente o a través de terceros, a cambio de que dichos servidores públicos realicen o se abstengan de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, o bien, abusen de su influencia real o supuesta, con el propósito de obtener o mantener, para sí mismo o para un tercero, un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o recepción del beneficio o del resultado obtenido."</p>



"Artículo 53. Incurrirá en participación ilícita en procedimientos administrativos el particular que realice actos u omisiones para participar en los mismos sean federales, locales o municipales, no obstante que por disposición de ley o resolución de autoridad competente se encuentre impedido o inhabilitado para ello.

"También se considera participación ilícita en procedimientos administrativos, cuando un particular intervenga en nombre propio pero en interés de otra u otras personas que se encuentren impedidas o inhabilitadas para participar en procedimientos administrativos federales, locales o municipales, con la finalidad de que ésta o éstas últimas obtengan, total o parcialmente, los beneficios derivados de dichos procedimientos. Ambos particulares serán sancionados en términos de esta ley."

"Artículo 54. Incurrirá en tráfico de influencias para inducir a la autoridad el particular que use su influencia, poder económico o político, real o ficticio, sobre cualquier servidor público, con el propósito de obtener para sí o para un tercero un beneficio o ventaja, o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público, con independencia de la aceptación del servidor o de los servidores públicos o del resultado obtenido."

"Artículo 55. Será responsable de utilización de información falsa el particular que presente documentación o información falsa o alterada, o simulen el cumplimiento de requisitos o reglas establecidos en los procedimientos administrativos, con el propósito de lograr una autorización, un beneficio, una ventaja o de perjudicar a persona alguna.

"Artículo 67. Incurrirá en participación ilícita en procedimientos administrativos el particular que realice actos u omisiones para participar en los mismos sean federales, locales o municipales, no obstante que por disposición de ley o resolución de autoridad competente se encuentren (sic) impedido o inhabilitado para ello.

"También se considera participación ilícita en procedimientos administrativos, cuando un particular intervenga en nombre propio pero en interés de otra u otras personas que se encuentren impedidas o inhabilitadas para participar en procedimientos administrativos federales, locales o municipales, con la finalidad de que ésta o éstas últimas obtengan, total o parcialmente, los beneficios derivados de dichos procedimientos. Ambos particulares serán sancionados en términos de esta ley."

"Artículo 68. Incurrirá en tráfico de influencias para inducir a la autoridad el particular que use su influencia, poder económico o político, real o ficticio, sobre cualquier servidor público, con el propósito de obtener para sí o para un tercero un beneficio o ventaja, o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público, con independencia de la aceptación del servidor o de los servidores públicos o del resultado obtenido."

"Artículo 69. Será responsable de utilización de información falsa el particular que presente documentación o información falsa o alterada, o simulen el cumplimiento de requisitos o reglas establecidos en los procedimientos administrativos, con el propósito de lograr una autorización, un beneficio, una ventaja o de perjudicar a persona alguna.



"Asimismo, incurrirán en obstrucción de facultades de investigación el particular que, teniendo información vinculada con una investigación de faltas administrativas, proporcione información falsa, retrase deliberada e injustificadamente la entrega de la misma, o no dé respuesta alguna a los requerimientos o resoluciones de autoridades investigadoras, sustanciadoras o resolutoras, siempre y cuando le hayan sido impuestas previamente medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables."

"Asimismo, incurrirán en obstrucción de facultades de investigación el particular que, teniendo información vinculada con una investigación de faltas administrativas, proporcione información falsa, retrase deliberada e injustificadamente la entrega de la misma, o no dé respuesta alguna a los requerimientos o resoluciones de autoridades investigadoras, sustanciadoras o resolutoras, siempre y cuando le hayan sido impuestas previamente medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables."

"Artículo 56. Incurrirá en colusión el particular que ejecute con uno o más sujetos particulares, en materia de contrataciones públicas, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos en las contrataciones públicas de carácter federal, local o municipal.

"Artículo 70. Incurrirá en colusión el particular que ejecute con uno o más sujetos particulares, en materia de contrataciones públicas, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos en las contrataciones públicas de carácter federal, local o municipal.

"También se considerará colusión cuando los particulares acuerden o celebren contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores, cuyo objeto o efecto sea obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos.

"También se considerará colusión cuando los particulares acuerden o celebren contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores, cuyo objeto o efecto sea obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos.

"Cuando la infracción se hubiere realizado a través de algún intermediario con el propósito de que el particular obtenga algún beneficio o ventaja en la contratación pública de que se trate, ambos serán sancionados en términos de esta ley."

"Cuando la infracción se hubiere realizado a través de algún intermediario con el propósito de que el particular obtenga algún beneficio o ventaja en la contratación pública de que se trate, ambos serán sancionados en términos de esta ley."

Las faltas referidas en el presente artículo resultarán aplicables respecto de transacciones comerciales internacionales. En estos supuestos la Secretaría de la Función Pública será la autoridad competente para realizar las investigaciones



que correspondan y podrá solicitar a las autoridades competentes la opinión técnica referida en el párrafo anterior, así como a un Estado extranjero la información que requiera para la investigación y sustanciación de los procedimientos a que se refiere esta ley, en los términos previstos en los instrumentos internacionales de los que ambos Estados sean parte y demás ordenamientos aplicables."

"Para efectos de este artículo se entienden como transacciones comerciales internacionales, los actos y procedimientos relacionados con la contratación, ejecución y cumplimiento de contratos en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios de cualquier naturaleza, obra pública y servicios relacionados con la misma; los actos y procedimientos relativos al otorgamiento y prórroga de permisos o concesiones, así como cualquier otra autorización o trámite relacionados con dichas transacciones, que lleve a cabo cualquier organismo u organización públicos de un Estado extranjero o que involucre la participación de un servidor público extranjero y en cuyo desarrollo participen, de manera directa o indirecta, personas físicas o morales de nacionalidad mexicana."

"Artículo 57. Será responsable por el uso indebido de recursos públicos el particular que realice actos mediante los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos los recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a estos recursos.

"También se considera uso indebido de recursos públicos la omisión de rendir cuentas que comprueben el destino que se otorgó a dichos recursos."

"Artículo 71. Será responsable por el uso indebido de recursos públicos el particular que realice actos mediante los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos los recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a estos recursos.

"También se considera uso indebido de recursos públicos la omisión de rendir cuentas que comprueben el destino que se otorgó a dichos recursos."



"Artículo 58. Será responsable de contratación indebida de ex servidores públicos el particular que contrate a quien haya sido servidor público durante el año previo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo, comisión o función en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado."

"Artículo 72. Será responsable de contratación indebida de ex servidores públicos el particular que contrate a quien haya sido servidor público durante el año previo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado."

"Artículo 59. Se consideran faltas de particulares en situación especial, aquéllas realizadas por candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público, que impliquen exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir alguno de los beneficios a que se refiere el artículo 39 de esta ley, ya sea para sí, para su campaña electoral o para alguna de las personas a las que se refiere el citado artículo, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de servidor público.

"Artículo 73. Se consideran faltas de particulares en situación especial, aquéllas realizadas por candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público, que impliquen exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir alguno de los beneficios a que se refiere el artículo 52 de esta ley, ya sea para sí, para su campaña electoral o para alguna de las personas a las que se refiere el citado artículo, a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de servidor público.

"A los particulares que se encuentren en situación especial conforme al presente capítulo, incluidos los directivos y empleados de los sindicatos, podrán ser sancionados cuando incurran en las conductas a que se refiere el capítulo anterior."

"A los particulares que se encuentren en situación especial conforme al presente capítulo, incluidos los directivos y empleados de los sindicatos, podrán ser sancionados cuando incurran en las conductas a que se refiere el capítulo anterior."

"Artículo 60. Para el caso de faltas administrativas no graves, las facultades de la Secretaría o de los órganos internos de control de los entes públicos para imponer las sanciones, prescribirán en tres

"Artículo 74. Para el caso de faltas administrativas no graves, las facultades de las Secretarías o de los órganos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en tres años, contados a



años contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado en el caso de ser continuas.

"Cuando se trate de faltas administrativas graves o faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años, contados en los mismos términos del párrafo anterior.

"La prescripción se interrumpirá con la clasificación a que se refiere el primer párrafo del artículo 86 de esta ley.

"Si se dejare de actuar en los procedimientos de responsabilidad administrativa originados con motivo de la admisión del citado informe, y como consecuencia de ello se produjera la caducidad de la instancia, la prescripción se reanudará desde el día en que se admitió el informe de presunta responsabilidad administrativa.

"En ningún caso, en los procedimientos de responsabilidad administrativa podrá dejar de actuarse por más de seis meses sin causa justificada; en caso de actualizarse dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto infractor, la caducidad de la instancia.

"Los plazos a los que se refiere el presente Artículo se computarán en días naturales.

"Artículo 61. En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia de la Sala, la Secretaría o los órganos internos de control de los entes públicos competentes impondrán cualquiera de las sanciones administrativas siguientes:

"I. Amonestación pública o privada;

partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado.

"Cuando se trate de faltas administrativas graves o faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años, contados en los mismos términos del párrafo anterior.

"La prescripción se interrumpirá con la clasificación a que se refiere el primer párrafo del artículo 100 de esta ley.

"Si se dejare de actuar en los procedimientos de responsabilidad administrativa originados con motivo de la admisión del citado informe, y como consecuencia de ello se produjera la caducidad de la instancia, la prescripción se reanudará desde el día en que se admitió el informe de presunta responsabilidad administrativa.

"En ningún caso, en los procedimientos de responsabilidad administrativa podrá dejar de actuarse por más de seis meses sin causa justificada; en caso de actualizarse dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto infractor, la caducidad de la instancia.

"Los plazos a los que se refiere el presente artículo se computarán en días naturales."

"Artículo 75. En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del tribunal, la Secretaría o los órganos internos de control impondrán las sanciones administrativas siguientes:

"I. Amonestación pública o privada;



<p>"II. Suspensión del empleo, cargo o comisión;</p> <p>"III. Destitución de su empleo, cargo o comisión; e</p> <p>"IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.</p> <p>"La suspensión del empleo, cargo, comisión o función que se imponga podrá ser de uno a treinta días naturales.</p> <p>"En caso de que se imponga como sanción la inhabilitación temporal, ésta no será menor de tres meses ni podrá exceder de un año."</p>	<p>"II. Suspensión del empleo, cargo o comisión;</p> <p>"III. Destitución de su empleo, cargo o comisión, y</p> <p>"IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.</p> <p>"Las Secretarías y los órganos internos de control podrán imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas en este artículo, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la trascendencia de la falta administrativa no grave.</p> <p>"La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de uno a treinta días naturales.</p> <p>"En caso de que se imponga como sanción la inhabilitación temporal, ésta no será menor de tres meses ni podrá exceder de un año."</p>
<p>"Artículo 62. Para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo anterior se deberán considerar los elementos del empleo, cargo, comisión o función que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como los siguientes:</p> <p>"I. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos, la antigüedad en el servicio;</p> <p>"II. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; y</p> <p>"III. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.</p>	<p>"Artículo 76. Para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo anterior se deberán considerar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como los siguientes:</p> <p>"I. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos, la antigüedad en el servicio;</p> <p>"II. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y</p> <p>"III. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.</p>



"En caso de reincidencia de faltas administrativas no graves, la sanción que imponga el órgano interno de control correspondiente no podrá ser igual o menor a la impuesta con anterioridad.

"Se considerará reincidente al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada y hubiere causado ejecutoria, cometa otra del mismo tipo."

"Artículo 63. Corresponde a la Secretaría o a los órganos internos de control de los entes públicos imponer las sanciones por faltas administrativas no graves y ejecutarlas. Los órganos internos de control de los entes públicos podrán abstenerse de imponer la sanción que corresponda siempre que el servidor público:

"I. No haya sido sancionado previamente por la misma falta administrativa no grave; y

"II. No haya actuado de forma dolosa.

"La Secretaría o los órganos internos de control de los entes públicos dejarán constancia de la no imposición de la sanción a que se refiere el párrafo anterior."

"Artículo 64. Las sanciones administrativas que imponga la Sala a los servidores públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:

"I. Suspensión del empleo, cargo, comisión o función;

"II. Destitución del empleo, cargo, comisión o función;

"III. Sanción económica;

"En caso de reincidencia de faltas administrativas no graves, la sanción que imponga el órgano interno de control no podrá ser igual o menor a la impuesta con anterioridad.

"Se considerará reincidente al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada y hubiere causado ejecutoria, cometa otra del mismo tipo."

"Artículo 77. Corresponde a las Secretarías o a los órganos internos de control imponer las sanciones por faltas administrativas no graves, y ejecutarlas. Los Órganos internos de control podrán abstenerse de imponer la sanción que corresponda siempre que el servidor público:

"I. No haya sido sancionado previamente por la misma falta administrativa no grave, y

"II. No haya actuado de forma dolosa.

"Las Secretarías o los órganos internos de control dejarán constancia de la no imposición de la sanción a que se refiere el párrafo anterior."

"Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el tribunal a los servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:

"I. Suspensión del empleo, cargo o comisión;

"II. Destitución del empleo, cargo o comisión;

"III. Sanción económica, y



"IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos, comisiones o funciones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; e

"...

"A juicio de la Sala, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la falta administrativa grave.

La inhabilitación y la destitución podrán imponerse conjuntamente con la sanción económica.

"La suspensión del empleo, cargo, comisión o función que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.

"En el caso de que se determine la inhabilitación temporal, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si el monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación."

"Artículo 65. En el caso de que la falta administrativa grave cometida por el servidor público le genere beneficios económicos, a sí mismo o a cualquiera de las personas a que se refiere el artículo 39 de esta ley, se le impondrá sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos. En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios económicos obtenidos. Lo anterior, sin perjuicio de la

"IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

"A juicio del tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la falta administrativa grave.

"La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.

"En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la Falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación."

"Artículo 79. En el caso de que la falta administrativa grave cometida por el servidor público le genere beneficios económicos, a sí mismo o a cualquiera de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta ley, se le impondrá sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos. En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios económicos obtenidos. Lo anterior, sin perjuicio de la



<p>imposición de las sanciones a que se refiere el artículo anterior.</p> <p>"La Sala determinará el pago de una indemnización cuando la falta administrativa grave a que se refiere el párrafo anterior provocó daños y perjuicios a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos. En dichos casos, el servidor público estará obligado a reparar la totalidad de los daños y perjuicios causados y las personas que, en su caso, también hayan obtenido un beneficio indebido, serán solidariamente responsables."</p>	<p>imposición de las sanciones a que se refiere el artículo anterior.</p> <p>"El Tribunal determinará el pago de una indemnización cuando, la Falta administrativa grave a que se refiere el párrafo anterior provocó daños y perjuicios a la hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos. En dichos casos, el servidor público estará obligado a reparar la totalidad de los daños y perjuicios causados y las personas que, en su caso, también hayan obtenido un beneficio indebido, serán solidariamente responsables."</p>
<p>"Artículo 66. Para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo 64 de esta ley se deberán considerar los elementos del empleo, cargo, comisión o función que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como los siguientes:</p> <p>"I. Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;</p> <p>"II. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;</p> <p>"III. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;</p> <p>"IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;</p>	<p>"Artículo 80.²² Para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo 78 de esta ley se deberán considerar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como los siguientes:</p> <p>"I. Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;</p> <p>"II. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;</p> <p>"III. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;</p> <p>"IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;</p>

²² En la reforma a la Ley General de Responsabilidades Administrativas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 2019, se incluyó el artículo 80 Bis, mismo que no tiene algún artículo correlativo en la ley local que se analiza. Dicho numeral 80 Bis, a la letra establece: "Artículo 80 Bis. Si el beneficio indebidamente obtenido u otorgado a que hacen referencia los artículos 52, segundo párrafo, y 54, segundo párrafo, de esta ley, no excede el equivalente a cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y además se ha devuelto la cantidad entregada o depositada en demasía conforme al tabulador aplicable, la falta administrativa será considerada no grave."



<p>"V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y</p> <p>"VI. El monto del beneficio derivado de la infracción que haya obtenido el responsable."</p>	<p>"V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y</p> <p>"VI. El monto del beneficio derivado de la infracción que haya obtenido el responsable</p>
<p>"Artículo 67. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en esta ley, consistirán en:</p>	<p>"Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos III y IV del título tercero de esta ley, consistirán en:</p>
<p>"I. Tratándose de personas físicas:</p> <p>"a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;</p> <p>"b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años;</p> <p>"c) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos; o</p> <p>"...</p>	<p>"I. Tratándose de personas físicas:</p> <p>"a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;</p> <p>"b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años;</p> <p>"c) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.</p>
<p>"II. Tratándose de personas morales:</p> <p>"a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;</p>	<p>"II. Tratándose de personas morales:</p> <p>"a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;</p>



"b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años;

"c) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en esta ley;

"d) Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una falta administrativa grave prevista en esta ley;

"e) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos; o

"...

"Para la imposición de sanciones a las personas morales deberá observarse además, lo previsto en los artículos 14 y 15 de esta ley.

"Las sanciones previstas en los incisos c) y d) de esta fracción, sólo serán procedentes cuando la persona moral obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la persona moral es utilizada de manera

"b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años;

"c) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativa graves previstas en esta ley;

"d) Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una Falta administrativa grave prevista en esta ley;

"e) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

"Para la imposición de sanciones a las personas morales deberá observarse además, lo previsto en los artículos 24 y 25 de esta ley.

"Las sanciones previstas en los incisos c) y d) de esta fracción, sólo serán procedentes cuando la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera siste-



sistemática para vincularse con faltas administrativas graves.

"A juicio de la Sala podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre que sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de las faltas de particulares.

"Se considerará como atenuante en la imposición de sanciones a personas morales cuando los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las personas morales denuncien o colaboren en las investigaciones proporcionando la información y los elementos que posean, además de que resarzan los daños que se hubieren causado.

"Se considera como agravante para la imposición de sanciones a las personas morales, el hecho de que los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las mismas, que conozcan presuntos actos de corrupción de personas físicas que pertenecen a aquellas no los denuncien."

"Artículo 68. Para la imposición de las sanciones por faltas de particulares se deberán considerar los siguientes elementos:

"I. El grado de participación del o los sujetos en la falta de particulares;

"II. La reincidencia en la comisión de las infracciones previstas en esta ley;

"III. La capacidad económica del infractor;

"IV. El daño o puesta en peligro del adecuado desarrollo de la actividad administrativa del Estado; y

mática para vincularse con faltas administrativas graves.

"A juicio del tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre que sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de las faltas de particulares.

"Se considerará como atenuante en la imposición de sanciones a personas morales cuando los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las personas morales denuncien o colaboren en las investigaciones proporcionando la información y los elementos que posean, resarzan los daños que se hubieren causado.

"Se considera como agravante para la imposición de sanciones a las personas morales, el hecho de que los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las mismas, que conozcan presuntos actos de corrupción de personas físicas que pertenecen a aquellas no los denuncien."

"Artículo 82. Para la imposición de las sanciones por faltas de particulares se deberán considerar los siguientes elementos:

"I. El grado de participación del o los sujetos en la falta de particulares;

"II. La reincidencia en la comisión de las infracciones previstas en esta ley;

"III. La capacidad económica del infractor;

"IV. El daño o puesta en peligro del adecuado desarrollo de la actividad administrativa del Estado, y



"V. El monto del beneficio, lucro, o del daño o perjuicio derivado de la infracción, cuando éstos se hubieren causado."

"V. El monto del beneficio, lucro, o del daño o perjuicio derivado de la infracción, cuando éstos se hubieren causado."

"Artículo 69. El fincamiento de responsabilidad administrativa por la comisión de faltas de particulares se determinará de manera autónoma e independiente de la participación de un servidor público.

"Artículo 83. El fincamiento de responsabilidad administrativa por la comisión de faltas de particulares se determinará de manera autónoma e independiente de la participación de un servidor público.

"Las personas morales serán sancionadas por la comisión de faltas de particulares, con independencia de la responsabilidad a la que sean sujetos a este tipo de procedimientos las personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral o en beneficio de ella."

"Las personas morales serán sancionadas por la comisión de faltas de particulares, con independencia de la responsabilidad a la que sean sujetos a este tipo de procedimientos las personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral o en beneficio de ella."

"Artículo 70. Para la imposición de las sanciones por faltas administrativas graves y faltas de particulares, se observarán las siguientes reglas:

"Artículo 84. Para la imposición de las sanciones por faltas administrativas graves y faltas de particulares, se observarán las siguientes reglas:

"I. La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Sala y ejecutadas por el titular o servidor público competente del ente público correspondiente;

"I. La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por el tribunal y ejecutadas por el titular o servidor público competente del ente público correspondiente;

"II. La inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo, comisión o función en el servicio público, y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, será impuesta por la Sala y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

"II. La inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, será impuesta por el tribunal y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

"III. Las sanciones económicas serán impuestas por la Sala y ejecutadas por la autoridad competente del ente público correspondiente."

"III. Las sanciones económicas serán impuestas por el tribunal y ejecutadas por el Servicio de Administración Tributaria en términos del Código Fiscal de la Federación o por la autoridad competente de la entidad federativa correspondiente."



<p>"Artículo 71. En los casos de sanción económica, la Sala ordenará a los responsables el pago que corresponda y, en el caso de daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos, adicionalmente determinará el pago de las indemnizaciones correspondientes. Dichas sanciones económicas tendrán el carácter de créditos fiscales.</p> <p>"Las cantidades que se cobren con motivo de las indemnizaciones por concepto de daños y perjuicios formarán parte de la hacienda pública o del patrimonio de los entes públicos afectados."</p>	<p>"Artículo 85. En los casos de sanción económica, el tribunal ordenará a los responsables el pago que corresponda y, en el caso de daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos, adicionalmente el pago de las indemnizaciones correspondientes. Dichas sanciones económicas tendrán el carácter de créditos fiscales.</p> <p>"Las cantidades que se cobren con motivo de las indemnizaciones por concepto de daños y perjuicios formarán parte de la hacienda pública o del patrimonio de los entes públicos afectados."</p>
<p>"Artículo 72. El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establecen las disposiciones fiscales."</p>	<p>"Artículo 86. El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos, o de la legislación aplicable en el ámbito local."</p>
<p>"Artículo 73. Cuando el servidor público o los particulares presuntamente responsables de estar vinculados con una falta administrativa grave, desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Sala, se solicitará a la autoridad competente en el ámbito local o municipal, que en cualquier fase del procedimiento proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos de la legislación aplicable."</p>	<p>"Artículo 87. Cuando el servidor público o los particulares presuntamente responsables de estar vinculados con una falta administrativa grave, desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio del tribunal, se solicitará al Servicio de Administración Tributaria o la autoridad competente en el ámbito local, en cualquier fase del procedimiento proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos de la legislación aplicable."</p>
<p>"Artículo 74. La persona que haya realizado alguna de las faltas administrativas</p>	<p>"Artículo 88. La persona que haya realizado alguna de las faltas administrativas</p>



graves o faltas de particulares, o bien, se encuentre participando en su realización, podrá confesar su responsabilidad con el objeto de acogerse al beneficio de reducción de sanciones que se establece en el artículo siguiente.

"Esta confesión se podrá hacer ante la autoridad investigadora o **sustanciado-ra**, la cual procederá inmediatamente a turnar el expediente a la autoridad resolutora a fin de que ésta imponga las sanciones correspondientes."

"Artículo 75. La aplicación del beneficio a que hace referencia el artículo anterior, tendrá por efecto una reducción de entre el cincuenta y el setenta por ciento del monto de las sanciones que se impongan al responsable, y de hasta el total, tratándose de la inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por faltas de particulares. Para su procedencia será necesario que adicionalmente se cumplan los siguientes requisitos:

"I. Que no se haya notificado a ninguno de los presuntos infractores el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa;

"II. Que la persona que pretende acogerse a este beneficio, sea de entre los sujetos involucrados en la infracción, la primera en aportar los elementos de convicción suficientes que, a juicio de las autoridades competentes, permitan comprobar la existencia de la infracción y la responsabilidad de quien la cometió;

"III. Que la persona que pretende acogerse al beneficio coopere en forma plena y continua con la autoridad competente que lleve a cabo la investigación y, en su caso, con la que substancie y

graves o faltas de particulares, o bien, se encuentre participando en su realización, podrá confesar su responsabilidad con el objeto de acogerse al beneficio de reducción de sanciones que se establece en el artículo siguiente. Esta confesión se podrá hacer ante la autoridad investigadora".

"Artículo 89. La aplicación del beneficio a que hace referencia el artículo anterior, tendrá por efecto una reducción de entre el cincuenta y el setenta por ciento del monto de las sanciones que se impongan al responsable, y de hasta el total, tratándose de la inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por faltas de particulares. Para su procedencia será necesario que adicionalmente se cumplan los siguientes requisitos:

"I. Que no se haya notificado a ninguno de los presuntos infractores el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa;

"II. Que la persona que pretende acogerse a este beneficio, sea de entre los sujetos involucrados en la infracción, la primera en aportar los elementos de convicción suficientes que, a juicio de las autoridades competentes, permitan comprobar la existencia de la infracción y la responsabilidad de quien la cometió;

"III. Que la persona que pretende acogerse al beneficio coopere en forma plena y continua con la autoridad competente que lleve a cabo la investigación y, en su caso, con la que substancie y



resuelva el procedimiento de responsabilidad administrativa; y

"IV. Que la persona interesada en obtener el beneficio, suspenda, en el momento en el que la autoridad se lo solicite, su participación en la infracción.

"Además de los requisitos señalados para la aplicación del beneficio al que se refiere este artículo, se constatará por las autoridades competentes, la veracidad de la confesión realizada.

"En su caso, las personas que sean los segundos o ulteriores en aportar elementos de convicción suficientes y cumplan con el resto de los requisitos anteriormente establecidos, podrán obtener una reducción de la sanción aplicable de hasta el cincuenta por ciento, cuando aporten elementos de convicción en la investigación, adicionales a los que ya tenga la autoridad investigadora. Para determinar el monto de la reducción se tomará en consideración el orden cronológico de presentación de la solicitud y de los elementos de convicción presentados.

"El Comité Coordinador podrá recomendar mecanismos de coordinación efectiva a efecto de permitir el intercambio de información entre las autoridades administrativas y la autoridad investigadora.

resuelva el procedimiento de responsabilidad administrativa, y

"IV. Que la persona interesada en obtener el beneficio, suspenda, en el momento en el que la autoridad se lo solicite, su participación en la infracción.

"Además de los requisitos señalados, para la aplicación del beneficio al que se refiere este artículo, se constatará por las autoridades competentes, la veracidad de la confesión realizada.

"En su caso, las personas que sean los segundos o ulteriores en aportar elementos de convicción suficientes y cumplan con el resto de los requisitos anteriormente establecidos, podrán obtener una reducción de la sanción aplicable de hasta el cincuenta por ciento, cuando aporten elementos de convicción en la investigación, adicionales a los que ya tenga la autoridad investigadora. Para determinar el monto de la reducción se tomará en consideración el orden cronológico de presentación de la solicitud y de los elementos de convicción presentados.

"El procedimiento de solicitud de reducción de sanciones establecido en este artículo podrá coordinarse con el procedimiento de solicitud de reducción de sanciones establecido en el artículo 103 de la Ley Federal de Competencia Económica cuando así convenga a las autoridades investigadoras correspondientes.

"El Comité Coordinador podrá recomendar mecanismos de coordinación efectiva a efecto de permitir el intercambio de información entre autoridades administrativas, autoridades investigadoras de órganos del Estado mexicano y autoridad



"Si el presunto infractor confiesa su responsabilidad sobre los actos que se le imputan una vez iniciado el procedimiento de responsabilidad administrativa a que se refiere esta ley, le aplicará una reducción de hasta treinta por ciento del monto de la sanción aplicable y, en su caso, una reducción de hasta el treinta por ciento del tiempo de inhabilitación que corresponda.

"En el caso de causación de daños y perjuicios a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos, el monto de la sanción deberá ser suficiente para indemnizarlos o resarcirlos. En todo caso deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido por motivo de la infracción."

"Artículo 76. En el curso de toda investigación deberán observarse los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto a los derechos humanos. Las autoridades competentes serán responsables de la oportunidad, exhaustividad y eficiencia en la investigación, la integralidad de los datos y documentos, así como el resguardo del expediente en su conjunto.

"Igualmente, incorporarán a sus investigaciones, las técnicas, tecnologías y métodos de investigación que observen las mejores prácticas internacionales."

des investigadoras dentro de su ámbito de competencia.

"Si el presunto infractor confiesa su responsabilidad sobre los actos que se le imputan una vez iniciado el procedimiento de responsabilidad administrativa a que se refiere esta ley, le aplicará una reducción de hasta treinta por ciento del monto de la sanción aplicable y, en su caso, una reducción de hasta el treinta por ciento del tiempo de inhabilitación que corresponda."

"Artículo 90. En el curso de toda investigación deberán observarse los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto a los derechos humanos. Las autoridades competentes serán responsables de la oportunidad, exhaustividad y eficiencia en la investigación, la integralidad de los datos y documentos, así como el resguardo del expediente en su conjunto.

"Igualmente, incorporarán a sus investigaciones, las técnicas, tecnologías y métodos de investigación que observen las mejores prácticas internacionales.

"Las autoridades investigadoras, de conformidad con las leyes de la materia, deberán cooperar con las autoridades internacionales a fin de fortalecer los procedimientos de investigación, compartir las mejores prácticas internacionales.



	<p>les, y combatir de manera efectiva la corrupción.</p>
<p>"Artículo 77. La investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas iniciará de oficio por la autoridad investigadora correspondiente, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos.</p> <p>"Las denuncias podrán ser anónimas. En su caso, la autoridad investigadora mantendrá (sic) con carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas infracciones."</p>	<p>"Artículo 91. La investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos.</p> <p>"Las denuncias podrán ser anónimas. En su caso, las autoridades investigadoras mantendrán con carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas infracciones."</p>
<p>"Artículo 78. La autoridad investigadora establecerá áreas de fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar denuncias por presuntas faltas administrativas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley."</p>	<p>"Artículo 92. Las autoridades investigadoras establecerán áreas de fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar denuncias por presuntas faltas administrativas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley."</p>
<p>"Artículo 79. La denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de faltas administrativas, y podrán ser presentadas de manera electrónica a través de los mecanismos que para tal efecto establezca la autoridad investigadora, lo anterior sin menoscabo de la plataforma digital que determinen, para tal efecto, los Sistemas Estatal y Nacional Anticorrupción."</p>	<p>"Artículo 93. La denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de faltas administrativas, y podrán ser presentadas de manera electrónica a través de los mecanismos que para tal efecto establezcan las autoridades investigadoras, lo anterior sin menoscabo de la plataforma digital que determine, para tal efecto, el Sistema Nacional Anticorrupción."</p>
<p>"Artículo 80. Para el cumplimiento de sus atribuciones, la autoridad investigadora llevará de oficio las auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los servidores públicos y particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de su compe-</p>	<p>"Artículo 94. Para el cumplimiento de sus atribuciones, las autoridades investigadoras llevarán de oficio las auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los servidores públicos y particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de su com</p>



<p>tencia. Lo anterior sin menoscabo de las investigaciones que se deriven de las denuncias a que se hace referencia en el capítulo anterior."</p>	<p>petencia. Lo anterior sin menoscabo de las investigaciones que se deriven de las denuncias a que se hace referencia en el capítulo anterior."</p>
<p>"Artículo 81. La autoridad investigadora tendrá acceso a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, con inclusión de aquélla que las disposiciones legales en la materia consideren con carácter de reservada o confidencial, siempre que esté relacionada con la comisión de infracciones a que se refiere esta ley, con la obligación de mantener la misma reserva o secrecía, conforme a lo que determinen las leyes.</p> <p>"Para el cumplimiento de las atribuciones de la autoridad investigadora, durante el desarrollo de investigaciones por faltas administrativas graves, no le serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal, bursátil, fiduciaria o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. Esta información conservará su calidad en los expedientes correspondientes, para lo cual se celebrarán convenios de colaboración con las autoridades correspondientes.</p> <p>"Para efectos de lo previsto en el párrafo anterior, se observará lo dispuesto en el artículo 26 de esta ley.</p> <p>"La autoridad investigadora, por conducto de su titular, podrá ordenar la práctica de visitas de verificación, las cuales se sujetarán a lo previsto en la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Aguascalientes."</p>	<p>"Artículo 95. Las autoridades investigadoras tendrán acceso a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, con inclusión de aquélla que las disposiciones legales en la materia consideren con carácter de reservada o confidencial, siempre que esté relacionada con la comisión de infracciones a que se refiere esta ley, con la obligación de mantener la misma reserva o secrecía, conforme a lo que determinen las leyes.</p> <p>"Para el cumplimiento de las atribuciones de las autoridades investigadoras, durante el desarrollo de investigaciones por faltas administrativas graves, no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal bursátil, fiduciario o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. Esta información conservará su calidad en los expedientes correspondientes, para lo cual se celebrarán convenios de colaboración con las autoridades correspondientes.</p> <p>"Para efectos de lo previsto en el párrafo anterior, se observará lo dispuesto en el artículo 38 de esta ley.</p> <p>"Las autoridades encargadas de la investigación, por conducto de su titular, podrán ordenar la práctica de visitas de verificación, las cuales se sujetarán a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y sus homólogos en las entidades federativas."</p>



"Artículo 82. Las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formule la autoridad investigadora.

"La autoridad investigadora otorgará un plazo de cinco hasta quince días hábiles para la atención de sus requerimientos, sin perjuicio de poder ampliarlo por causas debidamente justificadas, cuando así lo soliciten los interesados. Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso la mitad del plazo previsto originalmente.

"Los entes públicos a los que se les formule requerimiento de información, tendrán la obligación de proporcionarla en el mismo plazo a que se refiere el párrafo anterior, contado a partir de que la notificación surta sus efectos.

"Cuando los entes públicos, derivado de la complejidad de la información solicitada, requieran de un plazo mayor para su atención, deberán solicitar la prórroga debidamente justificada ante la autoridad investigadora; de concederse la prórroga en los términos solicitados, el plazo que se otorgue será improrrogable. Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso la mitad del plazo previsto originalmente.

"Además de las atribuciones a las que se refiere la presente ley, durante la investigación la autoridad investigadora podrá solicitar información o documentación a cualquier persona física o moral con el objeto de esclarecer los hechos relacionados con la comisión de presuntas faltas administrativas."

"Artículo 96. Las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras.

"La Autoridad investigadora otorgará un plazo de cinco hasta quince días hábiles para la atención de sus requerimientos, sin perjuicio de poder ampliarlo por causas debidamente justificadas, cuando así lo soliciten los interesados. Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso la mitad del plazo previsto originalmente.

"Los entes públicos a los que se les formule requerimiento de información, tendrán la obligación de proporcionarla en el mismo plazo a que se refiere el párrafo anterior, contado a partir de que la notificación surta sus efectos.

"Cuando los entes públicos, derivado de la complejidad de la información solicitada, requieran de un plazo mayor para su atención, deberán solicitar la prórroga debidamente justificada ante la autoridad investigadora; de concederse la prórroga en los términos solicitados, el plazo que se otorgue será improrrogable. Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso la mitad del plazo previsto originalmente.

"Además de las atribuciones a las que se refiere la presente ley, durante la investigación las autoridades investigadoras podrán solicitar información o documentación a cualquier persona física o moral con el objeto de esclarecer los hechos relacionados con la comisión de presuntas faltas administrativas."



"Artículo 83. La autoridad investigadora podrá hacer uso de las siguientes medidas para hacer cumplir sus determinaciones:

"I. Multa hasta por la cantidad equivalente de cien a ciento cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, la cual podrá duplicarse o triplicarse en cada ocasión, hasta alcanzar dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, en caso de renuencia al cumplimiento del mandato respectivo;

"II. Solicitar el auxilio de la fuerza pública, los que deberán de atender de inmediato el requerimiento de la autoridad; y

III. Arresto hasta por treinta y seis horas."

"Artículo 85. El órgano superior sustanciará en los términos que determina esta ley, los procedimientos de responsabilidad por faltas administrativas graves relativas al uso, manejo y aplicación de recursos públicos derivados de la revisión de la cuenta pública. Asimismo, en los casos que procedan, presentarán la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público competente."

"Artículo 86. Concluidas las diligencias de investigación, la autoridad investigadora procederá al análisis de los hechos, así como de la información recabada, a efecto de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa y, en su caso, calificarla como grave o no grave.

"Una vez calificada la conducta en los términos del párrafo anterior, se incluirá la misma en el informe de presunta res-

"Artículo 97. Las autoridades investigadoras podrán hacer uso de las siguientes medidas para hacer cumplir sus determinaciones:

"I. Multa hasta por la cantidad equivalente de cien a ciento cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, la cual podrá duplicarse o triplicarse en cada ocasión, hasta alcanzar dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, en caso de renuencia al cumplimiento del mandato respectivo;

"II. Solicitar el auxilio de la fuerza pública de cualquier orden de gobierno, los que deberán de atender de inmediato el requerimiento de la autoridad, o

"III. Arresto hasta por treinta y seis horas."

"Artículo 98. La Auditoría Superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, investigarán y, en su caso sustanciarán en los términos que determina esta ley, los procedimientos de responsabilidad administrativa correspondientes. Asimismo, en los casos que procedan, presentarán la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público competente."

"Artículo 100. Concluidas las diligencias de investigación, las autoridades investigadoras procederán al análisis de los hechos, así como de la información recabada, a efecto de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa y, en su caso, calificarla como grave o no grave.

"Una vez calificada la conducta en los términos del párrafo anterior, se incluirá la misma en el informe de presunta res-



ponsabilidad administrativa y este se presentará ante la autoridad sustanciadora a efecto de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.

"Si no se encontraren elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor, se emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente, sin perjuicio de que pueda abrirse nuevamente la investigación si se presentan nuevos indicios o pruebas y no hubiere prescrito la facultad para sancionar. Dicha determinación, en su caso, se notificará a los servidores públicos y particulares sujetos a la investigación, así como a los denunciantes cuando éstos fueren identificables, dentro (sic) los diez días hábiles siguientes a su emisión."

"Artículo 87. La autoridad sustanciadora o, en su caso, la resolutora, se abstendrán de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en esta ley o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, según sea el caso, cuando de las investigaciones practicadas o derivado de la valoración de las pruebas aportadas en el procedimiento referido, adviertan que no existe daño ni perjuicio a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos y que se actualiza alguna de las siguientes hipótesis:

"I. Que la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, esté referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que

ponsabilidad administrativa y este se presentará ante la autoridad sustanciadora a efecto de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.

"Si no se encontraren elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor, se emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente, sin perjuicio de que pueda abrirse nuevamente la investigación si se presentan nuevos indicios o pruebas y no hubiere prescrito la facultad para sancionar. Dicha determinación, en su caso, se notificará a los servidores públicos y particulares sujetos a la investigación, así como a los denunciantes cuando éstos fueren identificables, dentro los diez días hábiles siguientes a su emisión."

"Artículo 101. Las autoridades sustanciadoras, o en su caso, las resolutoras se abstendrán de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en esta ley o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, según sea el caso, cuando de las investigaciones practicadas o derivado de la valoración de las pruebas aportadas en el procedimiento referido, adviertan que no existe daño ni perjuicio a la hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos y que se actualiza alguna de las siguientes hipótesis:

"I. Que la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, esté referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad



<p>tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó; o</p> <p>"II. Que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y en cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron.</p> <p>"La autoridad investigadora o el denunciante, podrán impugnar la abstención, en los términos de lo dispuesto por el capítulo siguiente."</p>	<p>y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó, o</p> <p>"II. Que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y en cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron.</p> <p>"La autoridad investigadora o el denunciante, podrán impugnar la abstención, en los términos de lo dispuesto por el siguiente capítulo."</p>
<p>"Artículo 88. La calificación de los hechos como faltas administrativas no graves que realice la autoridad investigadora, será notificada al denunciante, cuando este fuere identificable. Además de establecer la calificación que se le haya dado a la presunta falta, la notificación también contendrá de manera expresa la forma en que el notificado podrá acceder al expediente.</p> <p>"La calificación y la abstención a que se refiere el artículo 87, podrán ser impugnadas, en su caso, por el denunciante, mediante el recurso de inconformidad previsto en el presente capítulo. La presentación del recurso tendrá como efecto que no se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa hasta en tanto este sea resuelto."</p>	<p>"Artículo 102. La calificación de los hechos como faltas administrativas no graves que realicen las autoridades investigadoras, será notificada al denunciante, cuando este fuere identificable. Además de establecer la calificación que se le haya dado a la presunta falta, la notificación también contendrá de manera expresa la forma en que el notificado podrá acceder al expediente de presunta responsabilidad administrativa.</p> <p>"La calificación y la abstención a que se refiere el artículo 101, podrán ser impugnadas, en su caso, por el denunciante, mediante el recurso de inconformidad conforme al presente capítulo. La presentación del recurso tendrá como efecto que no se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa hasta en tanto este sea resuelto."</p>
<p>"Artículo 89. El plazo para la presentación del recurso será de cinco días hábiles, contados a partir de que surta efectos la notificación de la resolución impugnada."</p>	<p>"Artículo 103. El plazo para la presentación del recurso será de cinco días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución impugnada."</p>
<p>"Artículo 90. El escrito de impugnación deberá presentarse ante la autoridad in-</p>	<p>"Artículo 104. El escrito de impugnación deberá presentarse ante la autoridad in-</p>



<p>investigadora que hubiere hecho la calificación de la falta administrativa como no grave, debiendo expresar los motivos por los que se estime indebida dicha calificación.</p> <p>"Interpuesto el recurso, la autoridad investigadora deberá correr traslado, adjuntando el expediente integrado y un informe en el que justifique la calificación impugnada, a la Sala."</p>	<p>investigadora que hubiere hecho la calificación de la falta administrativa como no grave, debiendo expresar los motivos por los que se estime indebida dicha calificación.</p> <p>"Interpuesto el recurso, la autoridad investigadora deberá correr traslado, adjuntando el expediente integrado y un informe en el que justifique la calificación impugnada, a la Sala Especializada en materia de responsabilidades administrativas que corresponda."</p>
<p>"Artículo 91. En caso de que el escrito por el que se interponga el recurso de inconformidad fuera obscuro o irregular, la Sala requerirá al promovente para que subsane las deficiencias o realice las aclaraciones que corresponda, para lo cual le concederán un término de cinco días hábiles. De no subsanar las deficiencias o aclaraciones en el plazo antes señalado el recurso se tendrá por no presentado."</p>	<p>"Artículo 105. En caso de que el escrito por el que se interponga el recurso de inconformidad fuera obscuro o irregular, la Sala Especializada en materia de responsabilidades administrativas requerirá al promovente para que subsane las deficiencias o realice las aclaraciones que corresponda, para lo cual le concederán un término de cinco días hábiles. De no subsanar las deficiencias o aclaraciones en el plazo antes señalado el recurso se tendrá por no presentado."</p>
<p>"Artículo 92. En caso de que la Sala tenga por subsanadas las deficiencias o por aclarado el escrito por el que se interponga el recurso de inconformidad; o bien, cuando el escrito cumpla con los requisitos señalados en el artículo 95 de esta ley, admitirán dicho recurso y darán vista al presunto infractor para que en el término de cinco días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga."</p>	<p>"Artículo 106. En caso de que la Sala Especializada en materia de responsabilidades administrativas tenga por subsanadas las deficiencias o por aclarado el escrito por el que se interponga el recurso de inconformidad; o bien, cuando el escrito cumpla con los requisitos señalados en el artículo 109 de esta ley, admitirán dicho recurso y darán vista al presunto infractor para que en el término de cinco días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga."</p>
<p>"Artículo 93. Una vez subsanadas las deficiencias o aclaraciones o si no existieren, la Sala resolverá el recurso de inconformidad en un plazo no mayor a treinta días hábiles."</p>	<p>"Artículo 107. Una vez subsanadas las deficiencias o aclaraciones o si no existieren, la Sala Especializada en materia de responsabilidades administrativas resolverá el recurso de inconformidad en un plazo no mayor a treinta días hábiles."</p>



<p>"Artículo 94. El recurso será resuelto tomando en consideración la investigación que conste en el expediente, y los elementos que aporten el denunciante o el presunto infractor. Contra la resolución que se dicte no procederá recurso alguno."</p>	<p>"Artículo 108. El recurso será resuelto tomando en consideración la investigación que conste en el expediente de presunta responsabilidad administrativa y los elementos que aporten el denunciante o el presunto infractor. Contra la resolución que se dicte no procederá recurso alguno."</p>
<p>"Artículo 95. El escrito por el cual se interponga el recurso de inconformidad deberá contener los siguientes requisitos:</p> <p>"I. Nombre y domicilio del recurrente;</p> <p>"II. La fecha en que se le notificó la calificación en términos de este capítulo;</p> <p>"III. Las razones y fundamentos por los que, a juicio del recurrente, la calificación del acto es indebida; y</p> <p>"IV. Firma autógrafa del recurrente. La omisión de este requisito dará lugar a que no se tenga por presentado el recurso, por lo que en este caso no será aplicable lo dispuesto en el artículo 91 de esta ley.</p> <p>"Asimismo, el recurrente acompañará su escrito con las pruebas que estime pertinentes para sostener las razones y fundamentos expresados en el recurso de inconformidad. La satisfacción de este requisito no será necesaria si los argumentos contra la calificación de los hechos versan sólo sobre aspectos de derecho."</p>	<p>"Artículo 109. El escrito por el cual se interponga el recurso de inconformidad deberá contener los siguientes requisitos:</p> <p>"I. Nombre y domicilio del recurrente;</p> <p>"II. La fecha en que se le notificó la calificación en términos de este capítulo;</p> <p>"III. Las razones y fundamentos por los que, a juicio del recurrente, la calificación del acto es indebida, y</p> <p>"IV. Firma autógrafa del recurrente. La omisión de este requisito dará lugar a que no se tenga por presentado el recurso, por lo que en este caso no será aplicable lo dispuesto en el artículo 105 de esta ley.</p> <p>"Asimismo, el recurrente acompañará su escrito con las pruebas que estime pertinentes para sostener las razones y fundamentos expresados en el recurso de inconformidad. La satisfacción de este requisito no será necesaria si los argumentos contra la calificación de los hechos versan solo sobre aspectos de derecho."</p>
<p>"Artículo 96. La resolución del recurso consistirá en:</p> <p>"I. Confirmar la calificación o abstención; o</p> <p>"II. Dejar sin efectos la calificación o abstención, para lo cual la autoridad encar-</p>	<p>"Artículo 110. La resolución del recurso consistirá en:</p> <p>"I. Confirmar la calificación o abstención, o</p> <p>"II. Dejar sin efectos la calificación o abstención, para lo cual la autoridad encar-</p>



<p>gada para resolver el recurso, estará facultada para recalificar el acto u omisión; o bien ordenar se inicie el procedimiento correspondiente."</p>	<p>gada para resolver el recurso, estará facultada para recalificar el acto u omisión; o bien ordenar se inicie el procedimiento correspondiente."</p>
<p>"Artículo 97. En los procedimientos de responsabilidad administrativa deberán observarse los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos."</p>	<p>"Artículo 111. En los procedimientos de responsabilidad administrativa deberán observarse los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos."</p>
<p>"Artículo 98. El procedimiento de responsabilidad administrativa dará inicio cuando la autoridad sustanciadora, en el ámbito de su competencia, admita el informe de presunta responsabilidad administrativa."</p>	<p>"Artículo 112. El procedimiento de responsabilidad administrativa dará inicio cuando las autoridades sustanciadoras, en el ámbito de su competencia, admitan el informe de presunta responsabilidad administrativa."</p>
<p>"Artículo 99. La admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa interrumpirá los plazos de prescripción señalados en el artículo 60 de esta ley y fijará la materia del procedimiento de responsabilidad administrativa."</p>	<p>"Artículo 113. La admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa interrumpirá los plazos de prescripción señalados en el artículo 74 de esta ley y fijará la materia del procedimiento de responsabilidad administrativa."</p>
<p>"Artículo 100. En caso de que con posterioridad a la admisión del informe la autoridad investigadora advierta la probable comisión de cualquier otra falta administrativa imputable a la misma persona señalada como presunto responsable, deberá elaborar un diverso informe de presunta responsabilidad administrativa y promover el respectivo procedimiento de responsabilidad administrativa por separado, sin perjuicio de que, en el momento procesal oportuno, pueda solicitar su acumulación."</p>	<p>"Artículo 114. En caso de que con posterioridad a la admisión del informe las autoridades investigadoras adviertan la probable comisión de cualquier otra falta administrativa imputable a la misma persona señalada como presunto responsable, deberán elaborar un diverso informe de presunta responsabilidad administrativa y promover el respectivo procedimiento de responsabilidad administrativa por separado, sin perjuicio de que, en el momento procesal oportuno, puedan solicitar su acumulación."</p>
<p>"Artículo 101. La autoridad sustanciadora y, en su caso, resolutora del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinto (sic) de aquélla encargada de la investigación. Para tal efecto, la Secretaría, los órganos inter-</p>	<p>"Artículo 115. La autoridad a quien se encomiende la sustanciación y, en su caso, resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinto de aquel o aquellos encargados de la investigación. Para tal efecto, las</p>



<p>nos de control de los entes públicos y el órgano superior, contarán con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadoras y sustanciadoras, y garantizarán la independencia entre ambas en el ejercicio de sus funciones."</p>	<p>Secretarías, los órganos internos de control, la Auditoría Superior, las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, contarán con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadoras y sustanciadoras, y garantizarán la independencia entre ambas en el ejercicio de sus funciones."</p>
<p>"Artículo 102. Son partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa:</p> <p>"I. La autoridad investigadora;</p> <p>"II. El servidor público señalado como presunto responsable de la falta administrativa grave o no grave;</p> <p>"III. El particular, sea persona física o moral, señalado como presunto responsable en la comisión de faltas de particulares; y</p> <p>"IV. Los terceros, que son todos aquéllos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el denunciante."</p>	<p>"Artículo 116. Son partes en el procedimiento de responsabilidad administrativa:</p> <p>"I. La autoridad investigadora;</p> <p>"II. El servidor público señalado como presunto responsable de la falta administrativa grave o no grave;</p> <p>"III. El particular, sea persona física o moral, señalado como presunto responsable en la comisión de faltas de particulares, y</p> <p>"IV. Los terceros, que son todos aquellos a quienes pueda afectar la resolución que se dicte en el procedimiento de responsabilidad administrativa, incluido el denunciante."</p>
<p>"Artículo 103. Las partes señaladas en las fracciones II, III y IV del artículo anterior podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a una o varias personas con capacidad legal, quienes quedarán facultadas para interponer los recursos que procedan, ofrecer e intervenir en el desahogo de pruebas, alegar en las audiencias, pedir se dicte sentencia para evitar la consumación del término de caducidad por inactividad procesal y realizar cualquier acto que</p>	<p>"Artículo 117. Las partes señaladas en las fracciones II, III y IV del artículo anterior podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a una o varias personas con capacidad legal, quienes quedarán facultadas para interponer los recursos que procedan, ofrecer e intervenir en el desahogo de pruebas, alegar en las audiencias, pedir se dicte sentencia para evitar la consumación del término de caducidad por inactividad procesal y realizar cualquier acto que resulte ser</p>



resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá substituir o delegar dichas facultades en un tercero.

"Las personas autorizadas conforme al párrafo anterior, deberán acreditar encontrarse legalmente autorizadas para ejercer la profesión de abogado o licenciado en derecho, debiendo proporcionar los datos correspondientes en el escrito en que se otorgue dicha autorización y mostrar la cédula profesional o carta de pasante para la práctica de la abogacía en las diligencias de prueba en que intervengan, en el entendido que el autorizado que no cumpla con lo anterior, perderá la facultad a que se refiere este artículo en perjuicio de la parte que lo hubiere designado, y únicamente tendrá las que se indican en el penúltimo párrafo de este artículo.

"Las personas autorizadas en los términos de este artículo, serán responsables de los daños y perjuicios que causen ante el que los autorice, de acuerdo a las disposiciones aplicables del Código Civil del Estado de Aguascalientes, relativas al mandato y las demás conexas. Los autorizados podrán renunciar a dicha calidad, mediante escrito presentado a la autoridad resolutora, haciendo saber las causas de la renuncia.

"Las partes podrán designar personas solamente autorizadas para oír notificaciones e imponerse de los autos, a cualquiera con capacidad legal, quien no gozará de las demás facultades a que se refieren los párrafos anteriores.

"Las partes deberán señalar expresamente el alcance de las autorizaciones que concedan. En el acuerdo donde se resuelvan las autorizaciones se deberá

necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá substituir o delegar dichas facultades en un tercero.

"Las personas autorizadas conforme a la primera parte de este párrafo, deberán acreditar encontrarse legalmente autorizadas para ejercer la profesión de abogado o licenciado en derecho, debiendo proporcionar los datos correspondientes en el escrito en que se otorgue dicha autorización y mostrar la cédula profesional o carta de pasante para la práctica de la abogacía en las diligencias de prueba en que intervengan, en el entendido que el autorizado que no cumpla con lo anterior, perderá la facultad a que se refiere este artículo en perjuicio de la parte que lo hubiere designado, y únicamente tendrá las que se indican en el penúltimo párrafo de este artículo.

"Las personas autorizadas en los términos de este artículo, serán responsables de los daños y perjuicios que causen ante el que los autorice, de acuerdo a las disposiciones aplicables del Código Civil Federal, relativas al mandato y las demás conexas. Los autorizados podrán renunciar a dicha calidad, mediante escrito presentado a la autoridad resolutora, haciendo saber las causas de la renuncia.

"Las partes podrán designar personas solamente autorizadas para oír notificaciones e imponerse de los autos, a cualquiera con capacidad legal, quien no gozará de las demás facultades a que se refieren los párrafos anteriores.

"Las partes deberán señalar expresamente el alcance de las autorizaciones que concedan. (sic) El acuerdo donde se resuelvan las autorizaciones se deberá



expresar con toda claridad el alcance con el que se reconoce la autorización otorgada.

"Tratándose de personas morales estas deberán comparecer en todo momento a través de sus representantes legales, o por las personas que estos designen, pudiendo, asimismo, designar autorizados en términos de este artículo."

"Artículo 105. En los procedimientos de responsabilidad administrativa se estimarán como días hábiles todos los del año, con excepción de sábados y domingos, y aquellos días que, por virtud de ley, algún decreto o disposición administrativa, se determine como inhábil, durante los que no se practicará actuación alguna. Serán horas hábiles las que medien entre las **8:00 y las 18:00 horas**. Las autoridades sustanciadora o resolutora podrán habilitar días y horas inhábiles para la práctica de aquellas diligencias que, a su juicio, lo requieran."

"Artículo 106. Las autoridades sustanciadoras o resolutoras podrán hacer uso de las siguientes medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones:

"I. Multa de cien a ciento cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, la cual podrá duplicarse o triplicarse en cada ocasión, hasta alcanzar dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, en caso de renuencia al cumplimiento del mandato respectivo;

"II. Arresto hasta por treinta y seis horas; y

"III. Solicitar el auxilio de la fuerza pública de cualquier orden de gobierno, los que

expresar con toda claridad el alcance con el que se reconoce la autorización otorgada.

"Tratándose de personas morales estas deberán comparecer en todo momento a través de sus representantes legales, o por las personas que estos designen, pudiendo, asimismo, designar autorizados en términos de este artículo."

"Artículo 119. En los procedimientos de responsabilidad administrativa se estimarán como días hábiles todos los del año, con excepción de aquellos días que, por virtud de ley, algún decreto o disposición administrativa, se determine como inhábil, durante los que no se practicará actuación alguna. Serán horas hábiles las que medien entre las 9:00 y las 18:00 horas. Las autoridades sustanciadoras o resolución del asunto, podrán habilitar días y horas inhábiles para la práctica de aquellas diligencias que, a su juicio, lo requieran."

"Artículo 120. Las autoridades sustanciadoras o resolutoras, podrán hacer uso de los siguientes medios de apremio para hacer cumplir sus determinaciones:

"I. Multa de cien a ciento cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, la cual podrá duplicarse o triplicarse en cada ocasión, hasta alcanzar dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, en caso de renuencia al cumplimiento del mandato respectivo;

"II. Arresto hasta por treinta y seis horas, y

"III. Solicitar el auxilio de la fuerza pública de cualquier orden de gobierno, los que



<p>deberán de atender de inmediato el requerimiento de la autoridad."</p>	<p>deberán de atender de inmediato el requerimiento de la autoridad."</p>
<p>"Artículo 107. Las medidas de apremio podrán ser decretadas sin seguir rigurosamente el orden en que han sido enlistadas en el artículo que antecede, o bien, decretar la aplicación de más de una de ellas, para lo cual la autoridad deberá ponderar las circunstancias del caso."</p>	<p>"Artículo 121. Las medidas de apremio podrán ser decretadas sin seguir rigurosamente el orden en que han sido enlistadas en el artículo que antecede, o bien, decretar la aplicación de más de una de ellas, para lo cual la autoridad deberá ponderar las circunstancias del caso."</p>
<p>"Artículo 108. En caso de que pese a la aplicación de las medidas de apremio no se logre el cumplimiento de las determinaciones ordenadas, se dará vista a la autoridad penal competente para que proceda en los términos de la legislación aplicable."</p>	<p>"Artículo 122. En caso de que pese a la aplicación de las medidas de apremio no se logre el cumplimiento de las determinaciones ordenadas, se dará vista a la autoridad penal competente para que proceda en los términos de la legislación aplicable."</p>
<p>"Artículo 109. La autoridad investigadora podrá solicitar a la autoridad sustanciadora o resolutora, que decrete aquellas medidas cautelares que:</p>	<p>"Artículo 123. Las autoridades investigadoras podrán solicitar a la autoridad sustanciadora o resolutora, que decrete aquellas medidas cautelares que:</p>
<p>"I. Eviten el ocultamiento o destrucción de pruebas;</p>	<p>"I. Eviten el ocultamiento o destrucción de pruebas;</p>
<p>"II. Impidan la continuación de los efectos perjudiciales de la presunta falta administrativa;</p>	<p>"II. Impidan la continuación de los efectos perjudiciales de la presunta falta administrativa;</p>
<p>"III. Eviten la obstaculización del adecuado desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa; y</p>	<p>"III. Eviten la obstaculización del adecuado desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa;</p>
<p>"IV. Eviten un daño irreparable a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos.</p>	<p>"IV. Eviten un daño irreparable a la hacienda pública federal, o de las entidades federativas, municipios, alcaldías, o al patrimonio de los entes públicos.</p>
<p>"No se podrán decretar medidas cautelares en los casos en que se cause un perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público."</p>	<p>"No se podrán decretar medidas cautelares en los casos en que se cause un perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público."</p>



"Artículo 110. Podrán ser decretadas como medidas cautelares las siguientes:

"I. Suspensión temporal del servidor público señalado como presuntamente responsable del empleo, cargo, comisión o función que desempeñe. Dicha suspensión no prejuzgará ni será indicio de la responsabilidad que se le impute, lo cual se hará constar en la resolución en la que se decrete. Mientras dure la suspensión temporal se deberán decretar, al mismo tiempo, las medidas necesarias que le garanticen al presunto responsable mantener su mínimo vital y de sus dependientes económicos; así como aquellas que impidan que se le presente públicamente como responsable de la comisión de la falta que se le imputa. En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los actos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido;

"II. Exhibición de documentos originales relacionados directamente con la presunta falta administrativa;

"III. Apercibimiento de multa de cien y hasta ciento cincuenta Unidades de Medida y Actualización, para conminar a los presuntos responsables y testigos, a presentarse el día y hora que se señalen para el desahogo de pruebas a su cargo, así como para señalar un domicilio para practicar cualquier notificación personal relacionada con la sustanciación y resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa;

"Artículo 124. Podrán ser decretadas como medidas cautelares las siguientes:

"I. Suspensión temporal del servidor público señalado como presuntamente responsable del empleo, cargo o comisión que desempeñe. Dicha suspensión no prejuzgará ni será indicio de la responsabilidad que se le impute, lo cual se hará constar en la resolución en la que se decrete. Mientras dure la suspensión temporal se deberán decretar, al mismo tiempo, las medidas necesarias que le garanticen al presunto responsable mantener su mínimo vital y de sus dependientes económicos; así como aquellas que impidan que se le presente públicamente como responsable de la comisión de la falta que se le imputa. En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los actos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido;

"II. Exhibición de documentos originales relacionados directamente con la presunta falta administrativa;

"III. Apercibimiento de multa de cien y hasta ciento cincuenta Unidades de Medida y Actualización, para conminar a los presuntos responsables y testigos, a presentarse el día y hora que se señalen para el desahogo de pruebas a su cargo, así como para señalar un domicilio para practicar cualquier notificación personal relacionada con la sustanciación y resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa;



<p>"IV. Embargo precautorio de bienes; aseguramiento o intervención precautoria de negociaciones, conforme a la normatividad aplicable en materia estatal; y</p> <p>"V. Las que sean necesarias para evitar un daño irreparable a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos, para lo cual la autoridad resolutora del asunto, podrá solicitar el auxilio y colaboración de cualquier autoridad del país."</p>	<p>"IV. Embargo precautorio de bienes; aseguramiento o intervención precautoria de negociaciones. Al respecto será aplicable de forma supletoria el Código Fiscal de la Federación o las que, en su caso, en esta misma materia, sean aplicables en el ámbito de las entidades federativas, y</p> <p>V. Las que sean necesarias para evitar un daño irreparable a la hacienda pública federal, o de las entidades federativas, municipios, alcaldías, o al patrimonio de los entes públicos, para lo cual las autoridades resolutoras del asunto, podrán solicitar el auxilio y colaboración de cualquier autoridad del país."</p>
<p>"Artículo 111. El otorgamiento de medidas cautelares se tramitará de manera incidental. En el escrito en el que se soliciten se deberá señalar las pruebas cuyo ocultamiento o destrucción se pretende impedir; los efectos perjudiciales que produce la presunta falta administrativa; los actos que obstaculizan el adecuado desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa; o bien, el daño irreparable a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos, expresando los motivos por los cuales se solicitan las medidas cautelares y donde se justifique su pertinencia. En cualquier caso, se deberá indicar el nombre y domicilios de quienes serán afectados con las medidas cautelares, para que, en su caso, se les dé vista del incidente respectivo."</p>	<p>"Artículo 125. El otorgamiento de medidas cautelares se tramitará de manera incidental. El escrito en el que se soliciten se deberá señalar las pruebas cuyo ocultamiento o destrucción se pretende impedir; los efectos perjudiciales que produce la presunta falta administrativa; los actos que obstaculizan el adecuado desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa; o bien, el daño irreparable a la hacienda pública federal, o de las entidades federativas, Municipios, alcaldías, o bien, al patrimonio de los entes públicos, expresando los motivos por los cuales se solicitan las medidas cautelares y donde se justifique su pertinencia. En cualquier caso, se deberá indicar el nombre y domicilios de quienes serán afectados con las medidas cautelares, para que, en su caso, se les dé vista del incidente respectivo."</p>
<p>"Artículo 112. Con el escrito por el que se soliciten las medidas cautelares se dará vista a todos aquellos que serán directamente afectados con las mismas, para que en un término de cinco días hábiles manifiesten lo que a su derecho convenga.</p>	<p>"Artículo 126. Con el escrito por el que se soliciten las medidas cautelares se dará vista a todos aquellos que serán directamente afectados con las mismas, para que en un término de cinco días hábiles manifiesten lo que a su derecho convenga.</p>



<p>Si la autoridad que conozca del incidente lo estima necesario, en el acuerdo de admisión podrá conceder provisionalmente las medidas cautelares solicitadas."</p>	<p>Si la autoridad que conozca del incidente lo estima necesario, en el acuerdo de admisión podrá conceder provisionalmente las medidas cautelares solicitadas."</p>
<p>"Artículo 113. Transcurrido el plazo señalado en el Artículo anterior la autoridad resolutora dictará la resolución interlocutoria que corresponda dentro de los cinco días hábiles siguientes. En contra de dicha determinación no procederá recurso alguno."</p>	<p>"Artículo 127. Transcurrido el plazo señalado en el artículo anterior la Autoridad resolutora dictará la resolución interlocutoria que corresponda dentro de los cinco días hábiles siguientes. En contra de dicha determinación no procederá recurso alguno."</p>
<p>"Artículo 114. Las medidas cautelares que tengan por objeto impedir daños a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos, sólo se suspenderán cuando el presunto responsable otorgue garantía suficiente de la reparación del daño y los perjuicios ocasionados."</p>	<p>"Artículo 128. Las medidas cautelares que tengan por objeto impedir daños a la hacienda pública federal o de las entidades federativas, Municipios o alcaldías, o bien, al patrimonio de los entes públicos sólo se suspenderán cuando el presunto responsable otorgue garantía suficiente de la reparación del daño y los perjuicios ocasionados."</p>
<p>"Artículo 115. Se podrá solicitar la suspensión de las medidas cautelares en cualquier momento del procedimiento, debiéndose justificar las razones por las que se estime innecesario que éstas continúen, para lo cual se deberá seguir el procedimiento incidental descrito en esta sección. Contra la resolución que niegue la suspensión de las medidas cautelares no procederá recurso alguno."</p>	<p>"Artículo 129. Se podrá solicitar la suspensión de las medidas cautelares en cualquier momento del procedimiento, debiéndose justificar las razones por las que se estime innecesario que éstas continúen, para lo cual se deberá seguir el procedimiento incidental descrito en esta sección. Contra la resolución que niegue la suspensión de las medidas cautelares no procederá recurso alguno."</p>
<p>"Artículo 116. Para conocer la verdad de los hechos la autoridad resolutora podrá valerse de cualquier persona o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a terceros, sin más limitación que la de que las pruebas hayan sido obtenidas lícitamente, y con pleno respeto a los derechos humanos, sólo estará excluida la confesional a cargo de las partes por absolución de posiciones."</p>	<p>"Artículo 130. Para conocer la verdad de los hechos las autoridades resolutoras podrán valerse de cualquier persona o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a terceros, sin más limitación que la de que las pruebas hayan sido obtenidas lícitamente, y con pleno respeto a los derechos humanos, sólo estará excluida la confesional a cargo de las partes por absolución de posiciones."</p>



<p>"Artículo 117. Las pruebas serán valoradas atendiendo a las reglas de la lógica, la sana crítica y de la experiencia."</p>	<p>"Artículo 131. Las pruebas serán valoradas atendiendo a las reglas de la lógica, la sana crítica y de la experiencia."</p>
<p>"Artículo 118. La autoridad resolutora recibirá por sí mismas las declaraciones de testigos y peritos, y presidirán todos los actos de prueba bajo su más estricta responsabilidad."</p>	<p>"Artículo 132. Las autoridades resolutoras recibirán por sí mismas las declaraciones de testigos y peritos, y presidirán todos los actos de prueba bajo su más estricta responsabilidad."</p>
<p>"Artículo 119. Las documentales emitidas por las autoridades en ejercicio de sus funciones tendrán valor probatorio pleno por lo que respecta a su autenticidad o a la veracidad de los hechos a los que se refieran, salvo prueba en contrario."</p>	<p>"Artículo 133. Las documentales emitidas por las autoridades en ejercicio de sus funciones tendrán valor probatorio pleno por lo que respecta a su autenticidad o a la veracidad de los hechos a los que se refieran, salvo prueba en contrario."</p>
<p>"Artículo 120. Las documentales privadas, las testimoniales, las inspecciones y las periciales y demás medios de prueba lícitos que se ofrezcan por las partes, sólo harán prueba plena cuando a juicio de la autoridad resolutora del asunto resulten fiables y coherentes de acuerdo con la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí, de forma tal que generen convicción sobre la veracidad de los hechos."</p>	<p>"Artículo 134. Las documentales privadas, las testimoniales, las inspecciones y las periciales y demás medios de prueba lícitos que se ofrezcan por las partes, sólo harán prueba plena cuando a juicio de la autoridad resolutora del asunto resulten fiables y coherentes de acuerdo con la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí, de forma tal que generen convicción sobre la veracidad de los hechos."</p>
<p>"Artículo 121. Toda persona señalada como responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que no se demuestre, más allá de toda duda razonable, su culpabilidad. La autoridad investigadora tendrá la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas, así como la responsabilidad de aquéllos a quienes se imputen las mismas. Quienes sean señalados como presuntos responsables de una falta administrativa no estarán obligados a confesar su responsabilidad, ni a declarar en su contra, por lo que su silencio no deberá ser considerado como prueba o</p>	<p>"Artículo 135. Toda persona señalada como responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que no se demuestre, más allá de toda duda razonable, su culpabilidad. Las autoridades investigadoras tendrán la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas, así como la responsabilidad de aquéllos a quienes se imputen las mismas. Quienes sean señalados como presuntos responsables de una falta administrativa no estarán obligados a confesar su responsabilidad, ni a declarar en su contra, por lo que su silencio no deberá ser considerado como prueba o</p>



<p>indicio de su responsabilidad en la comisión de los hechos que se le imputan."</p>	<p>o indicio de su responsabilidad en la comisión de los hechos que se le imputan."</p>
<p>"Artículo 122. Las pruebas deberán ofrecerse en los plazos señalados en esta ley. Por lo que las que se ofrezcan fuera de ellos no serán admitidas salvo que se trate de pruebas supervenientes, entendiéndose por tales, aquellas que se hayan producido con posterioridad al vencimiento del plazo para ofrecer pruebas; o las que se hayan producido antes, siempre que el que las ofrezca manifieste bajo protesta de decir verdad que no tuvo la posibilidad de conocer su existencia."</p>	<p>"Artículo 136. Las pruebas deberán ofrecerse en los plazos señalados en esta ley. Las que se ofrezcan fuera de ellos no serán admitidas salvo que se trate de pruebas supervenientes, entendiéndose por tales, aquellas que se hayan producido con posterioridad al vencimiento del plazo para ofrecer pruebas; o las que se hayan producido antes, siempre que el que las ofrezca manifieste bajo protesta de decir verdad que no tuvo la posibilidad de conocer su existencia."</p>
<p>"Artículo 123. De toda prueba superveniente se dará vista a las partes por un término de tres días para que manifiesten lo que a su derecho convenga."</p>	<p>"Artículo 137. De toda prueba superveniente se dará vista a las partes por un término de tres días para que manifiesten lo que a su derecho convenga."</p>
<p>"Artículo 124. Los hechos notorios no serán objeto de prueba, pudiendo la autoridad que resuelva el asunto referirse a ellos aun cuando las partes no los hubieren mencionado."</p>	<p>"Artículo 138. Los hechos notorios no serán objeto de prueba, pudiendo la autoridad que resuelva el asunto referirse a ellos aun cuando las partes no los hubieren mencionado."</p>
<p>"Artículo 125. En caso de que cualquiera de las partes hubiere solicitado la expedición de un documento o informe que obre en poder de cualquier persona o ente público, y no se haya expedido sin causa justificada, la autoridad resolutora del asunto ordenará que se expida la misma, para lo cual podrá hacer uso de los medios de apremio previstos en esta ley."</p>	<p>"Artículo 139. En caso de que cualquiera de las partes hubiere solicitado la expedición de un documento o informe que obre en poder de cualquier persona o ente público, y no se haya expedido sin causa justificada, la autoridad resolutora del asunto ordenará que se expida la misma, para lo cual podrá hacer uso de los medios de apremio previstos en esta ley."</p>
<p>"Artículo 126. Cualquier persona, aun cuando no sea parte en el procedimiento, tiene la obligación de prestar auxilio a la autoridad resolutora del asunto para la averiguación de la verdad, por lo que deberá exhibir cualquier documento o cosa, o rendir su testimonio en el momento en que sea requerida para ello."</p>	<p>"Artículo 140. Cualquier persona, aun cuando no sea parte en el procedimiento, tiene la obligación de prestar auxilio a las autoridades resolutoras del asunto para la averiguación de la verdad, por lo que deberán exhibir cualquier documento o cosa, o rendir su testimonio en el momento en que sea requerida para ello. Estarán</p>



<p>Estarán exentos de tal obligación los ascendientes, descendientes, cónyuges y personas que tengan la obligación de mantener el secreto profesional, en los casos en que se trate de probar contra la parte con la que estén relacionados."</p>	<p>exentos de tal obligación los ascendientes, descendientes, cónyuges y personas que tengan la obligación de mantener el secreto profesional, en los casos en que se trate de probar contra la parte con la que estén relacionados."</p>
<p>"Artículo 127. El derecho nacional no requiere ser probado. El derecho extranjero podrá ser objeto de prueba en cuanto su existencia, validez, contenido y alcance, para lo cual la autoridad resolutora del asunto podrá valerse de informes que se soliciten por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sin perjuicio de las pruebas que al respecto puedan ofrecer las partes."</p>	<p>"Artículo 141. El derecho nacional no requiere ser probado. El derecho extranjero podrá ser objeto de prueba en cuanto su existencia, validez, contenido y alcance, para lo cual las autoridades resolutoras del asunto podrán valerse de informes que se soliciten por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sin perjuicio de las pruebas que al respecto puedan ofrecer las partes. "</p>
<p>"Artículo 128. La autoridad resolutora del asunto podrá ordenar la realización de diligencias para mejor proveer, sin que por ello se entienda abierta de nuevo la investigación, disponiendo la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que resulte pertinente para el conocimiento de los hechos relacionados con la existencia de la falta administrativa y la responsabilidad de quien la hubiera cometido. Con las pruebas que se alleguen al procedimiento derivadas de diligencias para mejor proveer se dará vista a las partes por el término de tres días para que manifiesten lo que a su derecho convenga, pudiendo ser objetadas en cuanto a su alcance y valor probatorio en la vía incidental."</p>	<p>"Artículo 142. Las autoridades resolutoras del asunto podrán ordenar la realización de diligencias para mejor proveer, sin que por ello se entienda abierta de nuevo la investigación, disponiendo la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que resulte pertinente para el conocimiento de los hechos relacionados con la existencia de la falta administrativa y la responsabilidad de quien la hubiera cometido. Con las pruebas que se alleguen al procedimiento derivadas de diligencias para mejor proveer se dará vista a las partes por el término de tres días para que manifiesten lo que a su derecho convenga, pudiendo ser objetadas en cuanto a su alcance y valor probatorio en la vía incidental."</p>
<p>"Artículo 129. Cuando la preparación o desahogo de las pruebas deba tener lugar fuera del ámbito jurisdiccional de la autoridad resolutora del asunto, podrá solicitar, mediante exhorto o carta rogatoria, la colaboración de las autoridades competentes del lugar. Tratándose de cartas rogatorias se estará a lo dispuesto</p>	<p>"Artículo 143. Cuando la preparación o desahogo de las pruebas deba tener lugar fuera del ámbito jurisdiccional de la autoridad resolutora del asunto, podrá solicitar, mediante exhorto o carta rogatoria, la colaboración de las autoridades competentes del lugar. Tratándose de cartas rogatorias se estará a lo dispuesto</p>



<p>en los tratados y convenciones internacionales."</p>	<p>en los tratados y convenciones de los que México sea Parte."</p>
<p>"Artículo 130. La prueba testimonial estará a cargo de todo aquél que tenga conocimiento de los hechos que las partes deban probar, quienes, por ese hecho, se encuentran obligados a rendir testimonio."</p>	<p>"Artículo 144. La prueba testimonial estará a cargo de todo aquél que tenga conocimiento de los hechos que las partes deban probar, quienes, por ese hecho, se encuentran obligados a rendir testimonio."</p>
<p>"Artículo 131. Las partes podrán ofrecer los testigos que consideren necesarios para acreditar los hechos que deban demostrar. La autoridad resolutora podrá limitar el número de testigos si considera que su testimonio se refiere a los mismos hechos, para lo cual, en el acuerdo donde así lo determine, deberá motivar dicha resolución."</p>	<p>"Artículo 145. Las partes podrán ofrecer los testigos que consideren necesarios para acreditar los hechos que deban demostrar. La autoridad resolutora podrá limitar el número de testigos si considera que su testimonio se refiere a los mismos hechos, para lo cual, en el acuerdo donde así lo determine, deberá motivar dicha resolución."</p>
<p>"Artículo 132. La presentación de los testigos será responsabilidad de la parte que los ofrezca. Solo serán citados por la autoridad resolutora cuando su oferente manifieste que está imposibilitado para hacer que se presenten, en cuyo caso, se dispondrá la citación del testigo mediante la aplicación de los medios de apremio señalados en esta ley."</p>	<p>"Artículo 146. La presentación de los testigos será responsabilidad de la parte que los ofrezca. Sólo serán citados por la autoridad resolutora cuando su oferente manifieste que está imposibilitado para hacer que se presenten, en cuyo caso, se dispondrá la citación del testigo mediante la aplicación de los medios de apremio señalados en esta ley."</p>
<p>"Artículo 133. Quienes por motivos de edad o salud no pudieran presentarse a rendir su testimonio ante la autoridad resolutora, se les tomará su testificación en su domicilio o en el lugar donde se encuentren, pudiendo asistir las partes a dicha diligencia."</p>	<p>"Artículo 147. Quienes por motivos de edad o salud no pudieran presentarse a rendir su testimonio ante la autoridad resolutora, se les tomará su testificación en su domicilio o en el lugar donde se encuentren, pudiendo asistir las partes a dicha diligencia."</p>
<p>"Artículo 134. Los representantes de elección popular, Magistrados y Jueces del Poder Judicial del Estado, los consejeros del Consejo de la Judicatura, los servidores públicos que sean ratificados o nombrados con la intervención del Congreso del Estado, el titular y secretarios del Poder Ejecutivo Estatal y municipal, los titulares de los órganos constitucio-</p>	<p>"Artículo 148. Los representantes de elección popular, Ministros, Magistrados y Jueces del Poder Judicial de la Federación, los consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, los servidores públicos que sean ratificados o nombrados con la intervención de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o los Congresos Locales, los secretarios de despacho del</p>



<p>nales autónomos, rendirán su declaración por oficio, para lo cual les serán enviadas por escrito las preguntas y repreguntas correspondientes."</p>	<p>Poder Ejecutivo Federal y los equivalentes en las entidades federativas, los titulares de los organismos a los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorgue autonomía, los Magistrados y Jueces de los Tribunales de Justicia de las entidades federativas, los consejeros de los Consejos de la Judicatura o sus equivalentes de las entidades federativas, y los titulares de los órganos a los que las Constituciones Locales les otorguen autonomía, rendirán su declaración por oficio, para lo cual les serán enviadas por escrito las preguntas y repreguntas correspondientes."</p>
<p>"Artículo 135. Con excepción de lo dispuesto en el artículo anterior, las preguntas que se dirijan a los testigos se formularán verbal y directamente por las partes o por quienes se encuentren autorizadas para hacerlo."</p>	<p>"Artículo 149. Con excepción de lo dispuesto en el artículo anterior, las preguntas que se dirijan a los testigos se formularán verbal y directamente por las partes o por quienes se encuentren autorizadas para hacerlo."</p>
<p>"Artículo 136. La parte que haya ofrecido la prueba será la primera que interrogará al testigo, siguiendo las demás partes en el orden que determine la autoridad resolutora del asunto."</p>	<p>"Artículo 150. La parte que haya ofrecido la prueba será la primera que interrogará al testigo, siguiendo las demás partes en el orden que determine la autoridad resolutora del asunto."</p>
<p>"Artículo 137. La autoridad resolutora podrá interrogar libremente a los testigos, con la finalidad de esclarecer la verdad de los hechos."</p>	<p>"Artículo 151. La autoridad resolutora podrá interrogar libremente a los testigos, con la finalidad de esclarecer la verdad de los hechos."</p>
<p>"Artículo 138. Las preguntas y repreguntas que se formulen a los testigos, deben referirse a la falta administrativa que se imputa a los presuntos responsables y a los hechos que les consten directamente a los testigos. Deberán expresarse en términos claros y no ser insidiosas, ni contener en ellas la respuesta. Aquellas preguntas que no satisfagan estos requisitos serán desechadas, aunque se asentarán textualmente en el acta respectiva."</p>	<p>"Artículo 152. Las preguntas y repreguntas que se formulen a los testigos, deben referirse a la falta administrativa que se imputa a los presuntos responsables y a los hechos que les consten directamente a los testigos. Deberán expresarse en términos claros y no ser insidiosas, ni contener en ellas la respuesta. Aquellas preguntas que no satisfagan estos requisitos serán desechadas, aunque se asentarán textualmente en el acta respectiva."</p>



<p>"Artículo 139. Antes de rendir su testimonio, a los testigos se les tomará la protesta para conducirse con verdad, y serán apercibidos de las penas en que incurrirán aquellos que declaran con falsedad ante autoridad distinta a la judicial. Se hará constar su nombre, domicilio, nacionalidad, lugar de residencia y ocupación, si es pariente por consanguinidad o afinidad de alguna de las partes, si mantiene con alguna de ellas relaciones de amistad o de negocios, o bien, si tiene alguna enemistad o animadversión hacia cualquiera de las partes. Al terminar de testificar, los testigos deberán manifestar la razón de su dicho, es decir, el por qué saben y les consta lo que manifestaron en su testificación."</p>	<p>Artículo 153. Antes de rendir su testimonio, a los testigos se les tomará la protesta para conducirse con verdad, y serán apercibidos de las penas en que incurrirán aquellos que declaran con falsedad ante autoridad distinta a la judicial. Se hará constar su nombre, domicilio, nacionalidad, lugar de residencia, ocupación y domicilio, si es pariente por consanguinidad o afinidad de alguna de las partes, si mantiene con alguna de ellas relaciones de amistad o de negocios, o bien, si tiene alguna enemistad o animadversión hacia cualquiera de las partes. Al terminar de testificar, los testigos deberán manifestar la razón de su dicho, es decir, el por qué saben y les consta lo que manifestaron en su testificación."</p>
<p>"Artículo 140. Los testigos serán interrogados por separado, debiendo la autoridad resolutora tomar las medidas pertinentes para evitar que entre ellos se comuniquen. Los testigos ofrecidos por una de las partes se rendirán el mismo día, sin excepción, para lo cual se podrán habilitar días y horas inhábiles. De la misma forma se procederá con los testigos de las demás partes, hasta que todos los llamados a rendir su testimonio sean examinados por las partes y la autoridad resolutora del asunto."</p>	<p>"Artículo 154. Los testigos serán interrogados por separado, debiendo la autoridad resolutora tomar las medidas pertinentes para evitar que entre ellos se comuniquen. Los testigos ofrecidos por una de las partes se rendirán el mismo día, sin excepción, para lo cual se podrán habilitar días y horas inhábiles. De la misma forma se procederá con los testigos de las demás partes, hasta que todos los llamados a rendir su testimonio sean examinados por las partes y la autoridad resolutora del asunto."</p>
<p>"Artículo 141. Cuando el testigo desconozca el idioma español, o no lo sepa leer, la autoridad resolutora del asunto designará un traductor, debiendo, en estos casos, asentar la declaración del absolvente en español, así como en la lengua o dialecto del absolvente, para lo cual se deberá auxiliar del traductor que dicha autoridad haya designado. Tratándose de personas que presenten alguna discapacidad visual, auditiva o de locución se deberá solicitar la intervención</p>	<p>"Artículo 155. Cuando el testigo desconozca el idioma español, o no lo sepa leer, la autoridad resolutora del asunto designará un traductor, debiendo, en estos casos, asentar la declaración del absolvente en español, así como en la lengua o dialecto del absolvente, para lo cual se deberá auxiliar del traductor que dicha autoridad haya designado. Tratándose de personas que presenten alguna discapacidad visual, auditiva o de locución se deberá solicitar la intervención</p>



del o los peritos que les permitan tener un trato digno y apropiado en los procedimientos de responsabilidad administrativa en que intervengan.

"Las preguntas que se formulen a los testigos, así como sus correspondientes respuestas, se harán constar literalmente en el acta respectiva. Deberán firmar dicha acta las partes y los testigos, pudiendo previamente leer la misma, o bien, solicitar que les sea leída por el funcionario que designe la autoridad resolutora del asunto. Para las personas que presenten alguna discapacidad visual, auditiva o de locución, se adoptarán las medidas pertinentes para que puedan acceder a la información contenida en el acta antes de firmarla o imprimir su huella digital. En caso de que las partes no pudieran o quisieran firmar el acta o imprimir su huella digital, la firmará la autoridad que deba resolver el asunto haciendo constar tal circunstancia."

"Artículo 142. Los testigos podrán ser tachados por las partes en la vía incidental en los términos previstos en esta ley."

"Artículo 143. Son pruebas documentales todas aquéllas en la (sic) que conste información de manera escrita, visual o auditiva, sin importar el material, formato o dispositivo en la que esté plasmada o consignada. La autoridad resolutora del asunto podrá solicitar a las partes que aporten los instrumentos tecnológicos necesarios para la apreciación de los documentos ofrecidos cuando éstos no estén a su disposición. En caso de que las partes no cuenten con tales instrumentos, dicha autoridad podrá solicitar la colaboración de la Fiscalía General del Estado, o bien, de las instituciones públicas de educación superior, para que le permitan el acceso al ins-

del o los peritos que les permitan tener un trato digno y apropiado en los procedimientos de responsabilidad administrativa en que intervengan.

"Artículo 156. Las preguntas que se formulen a los testigos, así como sus correspondientes respuestas, se harán constar literalmente en el acta respectiva. Deberán firmar dicha acta las partes y los testigos, pudiendo previamente leer la misma, o bien, solicitar que les sea leída por el funcionario que designe la autoridad resolutora del asunto. Para las personas que presenten alguna discapacidad visual, auditiva o de locución, se adoptarán las medidas pertinentes para que puedan acceder a la información contenida en el acta antes de firmarla o imprimir su huella digital. En caso de que las partes no pudieran o quisieran firmar el acta o imprimir su huella digital, la firmará la autoridad que deba resolver el asunto haciendo constar tal circunstancia."

"Artículo 157. Los testigos podrán ser tachados por las partes en la vía incidental en los términos previstos en esta ley."

"Artículo 158. Son pruebas documentales todas aquellas en las que conste información de manera escrita, visual o auditiva, sin importar el material, formato o dispositivo en la que esté plasmada o consignada. La autoridad resolutora del asunto podrá solicitar a las partes que aporten los instrumentos tecnológicos necesarios para la apreciación de los documentos ofrecidos cuando éstos no estén a su disposición. En caso de que las partes no cuenten con tales instrumentos, dicha autoridad podrá solicitar la colaboración del Ministerio Público Federal, de las procuradurías de justicia o de las entidades federativas, o bien, de las instituciones públicas de educación superior, para que



<p>trumental tecnológico necesario para la apreciación de las pruebas documentales."</p>	<p>le permitan el acceso al instrumental tecnológico necesario para la apreciación de las pruebas documentales."</p>
<p>"Artículo 144. Son documentos públicos, todos aquellos que sean expedidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Son documentos privados los que no cumplan con la condición anterior."</p>	<p>"Artículo 159. Son documentos públicos, todos aquellos que sean expedidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Son documentos privados los que no cumplan con la condición anterior."</p>
<p>"Artículo 145. Los documentos que consten en un idioma extranjero o en cualquier lengua o dialecto, deberán ser traducidos en idioma español castellano. Para tal efecto, la autoridad resolutora del asunto solicitará su traducción por medio de un perito designado por ella misma. Las objeciones que presenten las partes a la traducción se tramitarán y resolverán en la vía incidental."</p>	<p>"Artículo 160. Los documentos que consten en un idioma extranjero o en cualquier lengua o dialecto, deberán ser traducidos en idioma español castellano. Para tal efecto, la autoridad resolutora del asunto solicitará su traducción por medio de un perito designado por ella misma. Las objeciones que presenten las partes a la traducción se tramitarán y resolverán en la vía incidental."</p>
<p>"Artículo 146. Los documentos privados se presentarán en original, y, cuando formen parte de un expediente o legajo, se exhibirán para que se compulse la parte que señalen los interesados."</p>	<p>"Artículo 161. Los documentos privados se presentarán en original, y, cuando formen parte de un expediente o legajo, se exhibirán para que se compulse la parte que señalen los interesados."</p>
<p>"Artículo 147. Podrá pedirse el cotejo de firmas, letras o huellas digitales, siempre que se niegue o se ponga en duda la autenticidad de un documento público o privado. La persona que solicite el cotejo señalará el documento o documentos indubitados para hacer el cotejo, o bien, pedirá a la autoridad resolutora que cite al autor de la firma, letras o huella digital, para que en su presencia estampe aquellas necesarias para el cotejo."</p>	<p>"Artículo 162. Podrá pedirse el cotejo de firmas, letras o huellas digitales, siempre que se niegue o se ponga en duda la autenticidad de un documento público o privado. La persona que solicite el cotejo señalará el documento o documentos indubitados para hacer el cotejo, o bien, pedirá a la autoridad resolutora que cite al autor de la firma, letras o huella digital, para que en su presencia estampe aquellas necesarias para el cotejo."</p>
<p>"Artículo 148. Se considerarán indubitables para el cotejo:</p> <p>"I. Los documentos que las partes reconozcan como tales, de común acuerdo;</p>	<p>"Artículo 163. Se considerarán indubitables para el cotejo:</p> <p>"I. Los documentos que las partes reconozcan como tales, de común acuerdo;</p>



"II. Los documentos privados cuya letra o firma haya sido reconocida ante la autoridad resolutora del asunto, por aquél a quien se atribuya la dudosa;

"III. Los documentos cuya letra, firma o huella digital haya sido declarada en la vía judicial como propia de aquél a quien se atribuya la dudosa, salvo que dicha declaración se haya hecho en rebeldía; y

"IV. Las letras, firmas o huellas digitales que haya (sic) sido puestas en presencia de la autoridad resolutora en actuaciones propias del procedimiento de responsabilidad, por la parte cuya firma, letra o huella digital se trate de comprobar."

"Artículo 149. La autoridad sustanciadora o resolutora podrá solicitar la colaboración de la Fiscalía General del Estado, o bien, de las instituciones públicas de educación superior, para determinar la autenticidad de cualquier documento que sea cuestionado por las partes."

"Artículo 150. Se reconoce como prueba la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología.

"Para valorar la fuerza probatoria de la información a que se refiere el párrafo anterior, se estimará primordialmente la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada y, en su caso, si es posible atribuir a las personas obligadas el contenido de la información relativa y ser accesible para su ulterior consulta.

"Cuando la ley requiera que un documento sea conservado y presentado en su forma original, ese requisito quedará satisfecho si se acredita que la información generada, comunicada, recibida o

"II. Los documentos privados cuya letra o firma haya sido reconocida ante la autoridad resolutora del asunto, por aquél a quien se atribuya la dudosa;

"III. Los documentos cuya letra, firma o huella digital haya sido declarada en la vía judicial como propia de aquél a quien se atribuya la dudosa, salvo que dicha declaración se haya hecho en rebeldía, y

"IV. Las letras, firmas o huellas digitales que haya (sic) sido puestas en presencia de la autoridad resolutora en actuaciones propias del procedimiento de responsabilidad, por la parte cuya firma, letra o huella digital se trate de comprobar."

"Artículo 164. La autoridad sustanciadora o resolutora podrá solicitar la colaboración del Ministerio Público Federal o de las entidades federativas, para determinar la autenticidad de cualquier documento que sea cuestionado por las partes."

"Artículo 165. Se reconoce como prueba la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología.

"Para valorar la fuerza probatoria de la información a que se refiere el párrafo anterior, se estimará primordialmente la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada y, en su caso, si es posible atribuir a las personas obligadas el contenido de la información relativa y ser accesible para su ulterior consulta.

"Cuando la ley requiera que un documento sea conservado y presentado en su forma original, ese requisito quedará satisfecho si se acredita que la información generada, comunicada, recibida o



<p>archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, se ha mantenido íntegra e inalterada a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva y ésta pueda ser accesible para su ulterior consulta."</p>	<p>archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, se ha mantenido íntegra e inalterada a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva y ésta pueda ser accesible para su ulterior consulta."</p>
<p>"Artículo 151. Las partes podrán objetar el alcance y valor probatorio de los documentos aportados como prueba en el procedimiento de responsabilidad administrativa en la vía incidental prevista en esta ley."</p>	<p>"Artículo 166. Las partes podrán objetar el alcance y valor probatorio de los documentos aportados como prueba en el procedimiento de responsabilidad administrativa en la vía incidental prevista en esta ley."</p>
<p>"Artículo 152. La prueba pericial tendrá lugar cuando para determinar la verdad de los hechos sea necesario contar con los conocimientos especiales de una ciencia, arte, técnica, oficio, industria o profesión."</p>	<p>"Artículo 167. La prueba pericial tendrá lugar cuando para determinar la verdad de los hechos sea necesario contar con los conocimientos especiales de una ciencia, arte, técnica, oficio, industria o profesión."</p>
<p>"Artículo 153. Quienes sean propuestos como peritos deberán tener título en la ciencia, arte, técnica, oficio, industria o profesión a que pertenezca la cuestión sobre la que han de rendir parecer, siempre que la ley exija dicho título profesional para su ejercicio. En caso contrario, podrán ser autorizados por la autoridad resolutora para actuar como peritos, quienes a su juicio cuenten con los conocimientos y la experiencia para emitir un dictamen sobre la cuestión."</p>	<p>"Artículo 168. Quienes sean propuestos como peritos deberán tener título en la ciencia, arte, técnica, oficio, industria o profesión a que pertenezca la cuestión sobre la que han de rendir parecer, siempre que la ley exija dicho título para su ejercicio. En caso contrario, podrán ser autorizados por la autoridad resolutora para actuar como peritos, quienes a su juicio cuenten con los conocimientos y la experiencia para emitir un dictamen sobre la cuestión."</p>
<p>"Artículo 154. Las partes ofrecerán sus peritos indicando expresamente la ciencia, arte, técnica, oficio, industria o profesión sobre la que deberá practicarse la prueba, así como los puntos y las cuestiones sobre las que versará la prueba."</p>	<p>"Artículo 169. Las partes ofrecerán sus peritos indicando expresamente la ciencia, arte, técnica, oficio, industria o profesión sobre la que deberá practicarse la prueba, así como los puntos y las cuestiones sobre las que versará la prueba."</p>
<p>"Artículo 155. En el acuerdo en que se resuelva la admisión de la prueba, se requerirá al oferente para que presente a su perito el día y hora que se señale por la autoridad resolutora del asunto, a fin</p>	<p>"Artículo 170. En el acuerdo en que se resuelva la admisión de la prueba, se requerirá al oferente para que presente a su perito el día y hora que se señale por la autoridad resolutora del asunto, a fin</p>



<p>de que acepte y proteste desempeñar su cargo de conformidad con la ley. En caso de no hacerlo, se tendrá por no ofrecida la prueba."</p>	<p>de que acepte y proteste desempeñar su cargo de conformidad con la ley. En caso de no hacerlo, se tendrá por no ofrecida la prueba."</p>
<p>"Artículo 156. Al admitir la prueba pericial, la autoridad resolutora del asunto dará vista a las demás partes por el término de tres días para que propongan la ampliación de otros puntos y cuestiones para que el perito determine."</p>	<p>"Artículo 171. Al admitir la prueba pericial, la autoridad resolutora del asunto dará vista a las demás partes por el término de tres días para que propongan la ampliación de otros puntos y cuestiones para que el perito determine."</p>
<p>"Artículo 157. En caso de que el perito haya aceptado y protestado su cargo, la autoridad resolutora del asunto fijará prudentemente un plazo para que el perito presente el dictamen correspondiente. En caso de no presentarse dicho dictamen, la prueba se declarará desierta."</p>	<p>"Artículo 172. En caso de que el perito haya aceptado y protestado su cargo, la autoridad resolutora del asunto fijará prudentemente un plazo para que el perito presente el dictamen correspondiente. En caso de no presentarse dicho dictamen, la prueba se declarará desierta."</p>
<p>"Artículo 158. Las demás partes del procedimiento administrativo, podrán a su vez designar un perito para que se pronuncie sobre los aspectos cuestionados por el oferente de la prueba, así como por los ampliados por las demás partes, debiéndose proceder en los términos descritos en el artículo 154 de esta ley."</p>	<p>"Artículo 173. Las demás partes del procedimiento administrativo, podrán a su vez designar un perito para que se pronuncie sobre los aspectos cuestionados por el oferente de la prueba, así como por los ampliados por las demás partes, debiéndose proceder en los términos descritos en el artículo 169 de esta ley."</p>
<p>"Artículo 159. Presentados los dictámenes por parte de los peritos, la autoridad resolutora convocará a los mismos a una audiencia donde las partes y la autoridad misma, podrán solicitarles las aclaraciones y explicaciones que estimen conducentes."</p>	<p>"Artículo 174. Presentados los dictámenes por parte de los peritos, la autoridad resolutora convocará a los mismos a una audiencia donde las partes y la autoridad misma, podrán solicitarles las aclaraciones y explicaciones que estimen conducentes."</p>
<p>"Artículo 160. Las partes absorberán los costos de los honorarios de los peritos que ofrezcan."</p>	<p>"Artículo 175. Las partes absolverán los costos de los honorarios de los peritos que ofrezcan."</p>
<p>"Artículo 161. De considerarlo pertinente, la autoridad resolutora del asunto podrá solicitar la colaboración de la Fiscalía General del Estado, o bien, de instituciones públicas de educación superior, para que, a través de peritos en la ciencia,</p>	<p>"Artículo 176. De considerarlo pertinente, la autoridad resolutora del asunto podrá solicitar la colaboración del Ministerio Público federal o de las entidades fedrativas, o bien, de instituciones públicas de educación superior, para que, a través</p>



<p>arte, técnica, industria, oficio o profesión adscritos a tales instituciones, emitan su dictamen sobre aquellas cuestiones o puntos controvertidos por las partes en el desahogo de la prueba pericial, o sobre aquellos aspectos que estime necesarios para el esclarecimiento de los hechos."</p>	<p>de peritos en la ciencia, arte, técnica, industria, oficio o profesión adscritos a tales instituciones, emitan su dictamen sobre aquellas cuestiones o puntos controvertidos por las partes en el desahogo de la prueba pericial, o sobre aquellos aspectos que estime necesarios para el esclarecimiento de los hechos."</p>
<p>"Artículo 162. La inspección en el procedimiento de responsabilidad administrativa, estará a cargo de la autoridad resolutora, y procederá cuando así sea solicitada por cualquiera de las partes, o bien, cuando de oficio lo estime conducente dicha autoridad para el esclarecimiento de los hechos, siempre que no se requieran conocimientos especiales para la apreciación de los objetos, cosas, lugares o hechos que se pretendan observar mediante la inspección."</p>	<p>"Artículo 177. La inspección en el procedimiento de responsabilidad administrativa, estará a cargo de la autoridad resolutora, y procederá cuando así sea solicitada por cualquiera de las partes, o bien, cuando de oficio lo estime conducente dicha autoridad para el esclarecimiento de los hechos, siempre que no se requieran conocimientos especiales para la apreciación de los objetos, cosas, lugares o hechos que se pretendan observar mediante la inspección."</p>
<p>"Artículo 163. Al ofrecer la prueba de inspección, su oferente deberá precisar los objetos, cosas, lugares o hechos que pretendan ser observados mediante la intervención de la autoridad resolutora del asunto."</p>	<p>"Artículo 178. Al ofrecer la prueba de inspección, su oferente deberá precisar los objetos, cosas, lugares o hechos que pretendan ser observados mediante la intervención de la autoridad resolutora del asunto."</p>
<p>"Artículo 164. Antes de admitir la prueba de inspección, la autoridad resolutora dará vista a las demás partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga y, en su caso, propongan la ampliación de los objetos, cosas, lugares o hechos que serán materia de la inspección."</p>	<p>"Artículo 179. Antes de admitir la prueba de inspección, la autoridad resolutora dará vista a las demás partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga y, en su caso, propongan la ampliación de los objetos, cosas, lugares o hechos que serán materia de la inspección."</p>
<p>"Artículo 165. Para el desahogo de la prueba de inspección, la autoridad resolutora citará a las partes en el lugar donde se llevará a cabo ésta, quienes podrán acudir para hacer las observaciones que estimen oportunas."</p>	<p>"Artículo 180. Para el desahogo de la prueba de inspección, la autoridad resolutora citará a las partes en el lugar donde se llevará a cabo ésta, quienes podrán acudir para hacer las observaciones que estimen oportunas."</p>
<p>"Artículo 166. De la inspección realizada se levantará un acta circunstanciada que deberá ser firmada por quienes en ella</p>	<p>"Artículo 181. De la inspección realizada se levantará un acta que deberá ser firmada por quienes en ella intervinieron.</p>



<p>intervinieron. En caso de no querer hacerlo, o estar impedidos para ello, la autoridad resolutora del asunto firmará el acta respectiva haciendo constar tal circunstancia."</p>	<p>En caso de no querer hacerlo, o estar impedidos para ello, la autoridad resolutora del asunto firmará el acta respectiva haciendo constar tal circunstancia."</p>
<p>"Artículo 167. Aquellos incidentes que no tengan señalado una tramitación especial se promoverán por escrito de cada parte, y se tendrán tres días para resolver. En caso de que se ofrezcan pruebas, se hará en el escrito de presentación respectivo. Si tales pruebas no tienen relación con los hechos controvertidos en el incidente, o bien, si la materia del incidente sólo versa sobre puntos de derecho, la autoridad sustanciadora o resolutora del asunto, según sea el caso, desechará las pruebas ofrecidas. En caso de admitir las pruebas se fijará una audiencia dentro de los diez días hábiles siguientes a la admisión del incidente donde se recibirán las pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se les citará para oír la resolución que corresponda."</p>	<p>"Artículo 182. Aquellos incidentes que no tengan señalado una tramitación especial se promoverán mediante un escrito de cada parte, y tres días para resolver. En caso de que se ofrezcan pruebas, se hará en el escrito de presentación respectivo. Si tales pruebas no tienen relación con los hechos controvertidos en el incidente, o bien, si la materia del incidente sólo versa sobre puntos de derecho, la autoridad sustanciadora o resolutora del asunto, según sea el caso, desechará las pruebas ofrecidas. En caso de admitir las pruebas se fijará una audiencia dentro de los diez días hábiles siguientes a la admisión del incidente donde se recibirán las pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se les citará para oír la resolución que corresponda."</p>
<p>"Artículo 168. Cuando los incidentes tengan por objeto tachar testigos, o bien, objetar pruebas en cuanto su alcance y valor probatorio, será necesario que quien promueva el incidente señale con precisión las razones que tiene para ello, así como las pruebas que sustenten sus afirmaciones. En caso de no hacerlo así, el incidente será desechado de plano."</p>	<p>"Artículo 183. Cuando los incidentes tengan por objeto tachar testigos, o bien, objetar pruebas en cuanto su alcance y valor probatorio, será necesario que quien promueva el incidente señale con precisión las razones que tiene para ello, así como las pruebas que sustenten sus afirmaciones. En caso de no hacerlo así, el incidente será desechado de plano."</p>
<p>"Artículo 169. Los incidentes que tengan por objeto reclamar la nulidad del emplazamiento, interrumpirán la continuación del procedimiento."</p>	<p>"Artículo 184. Los incidentes que tengan por objeto reclamar la nulidad del emplazamiento, interrumpirán la continuación del procedimiento".</p>
<p>"Artículo 170. La acumulación será procedente: "I. Cuando a dos o más personas se les atribuya la comisión de una o más faltas</p>	<p>"Artículo 185. La acumulación será procedente: "I. Cuando a dos o más personas se les atribuya la comisión de una o más faltas</p>



<p>administrativas que se encuentren relacionadas entre sí con la finalidad de facilitar la ejecución o asegurar la consumación de cualquiera de ellas; y</p> <p>"II. Cuando se trate de procedimientos de responsabilidad administrativa donde se imputen dos a más faltas administrativas a la misma persona, siempre que se encuentren relacionadas entre sí, con la finalidad de facilitar la ejecución o asegurar la consumación de cualquiera de ellas."</p>	<p>administrativas que se encuentren relacionadas entre sí con la finalidad de facilitar la ejecución o asegurar la consumación de cualquiera de ellas;</p> <p>"II. Cuando se trate de procedimientos de responsabilidad administrativa donde se imputen dos a más faltas administrativas a la misma persona, siempre que se encuentren relacionadas entre sí, con la finalidad de facilitar la ejecución o asegurar la consumación de cualquiera de ellas."</p>
<p>"Artículo 171. Cuando sea procedente la acumulación, será competente para conocer del asunto aquella autoridad sustanciadora que tenga conocimiento de la falta cuya sanción sea mayor. Si la falta administrativa amerita la misma sanción, será competente la autoridad encargada de sustanciar el asunto que primero haya admitido el informe de presunta responsabilidad administrativa."</p>	<p>"Artículo 186. Cuando sea procedente la acumulación, será competente para conocer del asunto aquella autoridad sustanciadora que tenga conocimiento de la falta cuya sanción sea mayor. Si la falta administrativa amerita la misma sanción, será competente la autoridad encargada de sustanciar el asunto que primero haya admitido el informe de presunta responsabilidad administrativa."</p>
<p>"Artículo 172. Las notificaciones se tendrán por hechas a partir del día hábil siguiente en que surtan sus efectos."</p>	<p>"Artículo 187. Las notificaciones se tendrán por hechas a partir del día hábil siguiente en que surtan sus efectos."</p>
<p>"Artículo 173. Las notificaciones podrán ser hechas a las partes personalmente o por los estrados de la autoridad sustanciadora o, en su caso, de la resolutora."</p>	<p>"Artículo 188. Las notificaciones podrán ser hechas a las partes personalmente o por los estrados de la autoridad sustanciadora o, en su caso, de la resolutora."</p>
<p>"Artículo 174. Las notificaciones personales surtirán sus efectos al día hábil siguiente en que se realicen. La autoridad sustanciadora o resolutora del asunto, según corresponda, podrá solicitar mediante exhorto la colaboración de las contralorías o de los tribunales administrativos de otros Estados, para realizar las notificaciones personales que deban llevar a cabo respecto de aquellas personas que se encuentren en lugares que se hallen fuera de su jurisdicción."</p>	<p>"Artículo 189. Las notificaciones personales surtirán sus efectos al día hábil siguiente en que se realicen. Las autoridades sustanciadoras o resolutoras del asunto, según corresponda, podrán solicitar mediante exhorto, la colaboración de las Secretarías, órganos internos de control, o de los tribunales, para realizar las notificaciones personales que deban llevar a cabo respecto de aquellas personas que se encuentren en lugares que se hallen fuera de su jurisdicción."</p>



<p>"Artículo 175. Las notificaciones por estrados surtirán sus efectos dentro de los tres días hábiles siguientes en que sean colocados en los lugares destinados para tal efecto. La autoridad sustanciadora o resolutora del asunto deberá certificar el día y hora en que hayan sido colocados los acuerdos en los estrados respectivos."</p>	<p>"Artículo 190. Las notificaciones por estrados surtirán sus efectos dentro de los tres días hábiles siguientes en que sean colocados en los lugares destinados para tal efecto. La autoridad sustanciadora o resolutora del asunto, deberá certificar el día y hora en que hayan sido colocados los acuerdos en los estrados respectivos."</p>
<p>"Artículo 176. Cuando la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes disponga la notificación electrónica, se aplicará lo que al respecto se establezca en ella."</p>	<p>"Artículo 191. Cuando las leyes orgánicas de los tribunales dispongan la notificación electrónica, se aplicará lo que al respecto se establezca en ellas."</p>
<p>"Artículo 177. Cuando las notificaciones deban realizarse en el extranjero, las autoridades podrán solicitar el auxilio de las autoridades competentes mediante carta rogatoria, para lo cual deberá estarse a lo dispuesto en las convenciones o instrumentos internacionales de los que México sea parte."</p>	<p>"Artículo 192. Cuando las notificaciones deban realizarse en el extranjero, las autoridades podrán solicitar el auxilio de las autoridades competentes mediante carta rogatoria, para lo cual deberá estarse a lo dispuesto en las convenciones o instrumentos internacionales de los que México sea Parte."</p>
<p>"Artículo 178. Serán notificados personalmente:</p> <p>"I. El emplazamiento al presunto o presuntos responsables para que comparezca al procedimiento de responsabilidad administrativa. Para que el emplazamiento se entienda realizado se les deberá entregar original o copia certificada del informe de presunta responsabilidad administrativa y del acuerdo por el que se admite; de las constancias del expediente integrado en la investigación, así como de las demás constancias y pruebas que haya aportado u ofrecido la autoridad investigadora para sustentar el informe de presunta responsabilidad administrativa;</p> <p>"II. El acuerdo de admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa;</p>	<p>"Artículo 193. Serán notificados personalmente:</p> <p>"I. El emplazamiento al presunto o presuntos responsables para que comparezca al procedimiento de responsabilidad administrativa. Para que el emplazamiento se entienda realizado se les deberá entregar copia certificada del informe de presunta responsabilidad administrativa y del acuerdo por el que se admite; de las constancias del expediente de presunta responsabilidad administrativa integrado en la investigación, así como de las demás constancias y pruebas que hayan aportado u ofrecido las autoridades investigadoras para sustentar el informe de presunta responsabilidad administrativa;</p> <p>"II. El acuerdo de admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa;</p>



"III. El acuerdo por el que se ordene la citación a la audiencia inicial del procedimiento de responsabilidad administrativa;

"IV. En el caso de faltas administrativas graves, el acuerdo por el que remiten las constancias originales del expediente del procedimiento de responsabilidad administrativa a la Sala encargada de resolver el asunto;

"V. Los acuerdos por los que se aperciba a las partes o terceros, con la imposición de medidas de apremio;

"VI. La resolución definitiva que se pronuncie en el procedimiento de responsabilidad administrativa, y

"VII. Las demás que así se determinen en la presente ley, o que la autoridad sustanciadora o resolutora del asunto consideren pertinentes para el mejor cumplimiento de sus resoluciones."

"Artículo 179. El informe de presunta responsabilidad administrativa será emitido por la autoridad investigadora, el cual deberá contener los siguientes elementos:

"I. El nombre de la autoridad investigadora;

"II. El domicilio de la autoridad investigadora para oír y recibir notificaciones;

"III. El nombre o nombres de los funcionarios que podrán imponerse de los autos del expediente, por parte de la autoridad investigadora, precisando el alcance que tendrá la autorización otorgada;

"IV. El nombre y domicilio del servidor público a quien se señale como presunto responsable, así como el ente público al

"III. El acuerdo por el que se ordene la citación a la audiencia inicial del procedimiento de responsabilidad administrativa;

"IV. En el caso de faltas administrativas graves, el acuerdo por el que remiten las constancias originales del expediente del procedimiento de responsabilidad administrativa al tribunal encargado de resolver el asunto;

"V. Los acuerdos por lo que se aperciba a las partes o terceros, con la imposición de medidas de apremio;

"VI. La resolución definitiva que se pronuncie en el procedimiento de responsabilidad administrativa, y

"VII. Las demás que así se determinen en la ley, o que las autoridades sustanciadoras o resolutoras del asunto consideren pertinentes para el mejor cumplimiento de sus resoluciones."

"Artículo 194. El informe de presunta responsabilidad administrativa será emitido por las autoridades investigadoras, el cual deberá contener los siguientes elementos:

"I. El nombre de la autoridad investigadora;

"II. El domicilio de la autoridad investigadora para oír y recibir notificaciones;

"III. El nombre o nombres de los funcionarios que podrán imponerse de los autos del expediente de responsabilidad administrativa por parte de la autoridad investigadora, precisando el alcance que tendrá la autorización otorgada;

"IV. El nombre y domicilio del servidor público a quien se señale como presunto responsable, así como el ente público al



que se encuentre adscrito y el cargo que ahí desempeñe. En caso de que los presuntos responsables sean particulares, se deberá señalar su nombre o razón social, así como el domicilio donde podrán ser emplazados;

"V. La narración lógica y cronológica de los hechos que dieron lugar a la comisión de la presunta falta administrativa;

"VI. La infracción que se imputa al señalado como presunto responsable, señalando con claridad las razones por las que se considera que ha cometido la falta;

"VII. Las pruebas que se ofrecerán en el procedimiento de responsabilidad administrativa, para acreditar la comisión de la falta administrativa, y la responsabilidad que se atribuye al señalado como presunto responsable, debiéndose exhibir las pruebas documentales que obren en su poder, o bien, aquellas que, no estándolo, se acredite con el acuse de recibo correspondiente debidamente sellado, que las solicitó con la debida oportunidad;

"VIII. La solicitud de medidas cautelares, de ser el caso; y

"IX. Firma autógrafa de la autoridad investigadora."

"Artículo 180. En caso de que la autoridad sustanciadora advierta que el informe de presunta responsabilidad administrativa adolece de alguno o algunos de los requisitos señalados en el artículo anterior, o que la narración de los hechos fuere oscura o imprecisa, prevendrá a la autoridad investigadora para que los subsane en un término de tres días. En caso de no hacerlo se tendrá por no presentado dicho informe, sin perjuicio de que la autoridad investigadora pueda presen-

que se encuentre adscrito y el cargo que ahí desempeñe. En caso de que los presuntos responsables sean particulares, se deberá señalar su nombre o razón social, así como el domicilio donde podrán ser emplazados;

"V. La narración lógica y cronológica de los hechos que dieron lugar a la comisión de la presunta falta administrativa;

"VI. La infracción que se imputa al señalado como presunto responsable, señalando con claridad las razones por las que se considera que ha cometido la falta;

"VII. Las pruebas que se ofrecerán en el procedimiento de responsabilidad administrativa, para acreditar la comisión de la falta administrativa, y la responsabilidad que se atribuye al señalado como presunto responsable, debiéndose exhibir las pruebas documentales que obren en su poder, o bien, aquellas que, no estándolo, se acredite con el acuse de recibo correspondiente debidamente sellado, que las solicitó con la debida oportunidad;

"VIII. La solicitud de medidas cautelares, de ser el caso, y

"IX. Firma autógrafa de autoridad investigadora."

"Artículo 195. En caso de que la autoridad sustanciadora advierta que el informe de presunta responsabilidad administrativa adolece de alguno o algunos de los requisitos señalados en el artículo anterior, o que la narración de los hechos fuere oscura o imprecisa, prevendrá a la autoridad investigadora para que los subsane en un término de tres días. En caso de no hacerlo se tendrá por no presentado dicho informe, sin perjuicio de que la autoridad investigadora podrá presen-



<p>tarlo nuevamente siempre que la sanción prevista para la falta administrativa en cuestión no hubiera prescrito."</p>	<p>tarlo nuevamente siempre que la sanción prevista para la falta administrativa en cuestión no hubiera prescrito."</p>
<p>"Artículo 181. Son causas de improcedencia del procedimiento de responsabilidad administrativa, las siguientes:</p> <p>"I. Cuando la falta administrativa haya prescrito;</p> <p>"II. Cuando los hechos o las conductas materia del procedimiento no fueran de competencia de la autoridad sustanciadora o resolutora del asunto. En este caso, mediante oficio, el asunto se deberá hacer del conocimiento a la autoridad que se estime competente;</p> <p>"III. Cuando las faltas administrativas que se imputen al presunto responsable ya hubieran sido objeto de una resolución que haya causado ejecutoria pronunciada por la autoridad resolutora del asunto, siempre que el señalado como presunto responsable sea el mismo en ambos casos;</p> <p>"IV. Cuando de los hechos que se refieran en el informe de presunta responsabilidad administrativa, no se advierta la comisión de faltas administrativas; y</p> <p>"V. Cuando se omita acompañar el informe de presunta responsabilidad administrativa."</p>	<p>"Artículo 196. Son causas de improcedencia del procedimiento de responsabilidad administrativa, las siguientes:</p> <p>"I. Cuando la falta administrativa haya prescrito;</p> <p>"II. Cuando los hechos o las conductas materia del procedimiento no fueran de competencia de las autoridades sustanciadoras o resolutoras del asunto. En este caso, mediante oficio, el asunto se deberá hacer del conocimiento a la autoridad que se estime competente;</p> <p>"III. Cuando las faltas administrativas que se imputen al presunto responsable ya hubieran sido objeto de una resolución que haya causado ejecutoria pronunciada por las autoridades resolutoras del asunto, siempre que el señalado como presunto responsable sea el mismo en ambos casos;</p> <p>"IV. Cuando de los hechos que se refieran en el informe de presunta responsabilidad administrativa, no se advierta la comisión de faltas administrativas, y</p> <p>"V. Cuando se omita acompañar el informe de presunta responsabilidad administrativa."</p>
<p>"Artículo 182. Procederá el sobreseimiento en los casos siguientes:</p> <p>"I. Cuando se actualice o sobrevenga cualquiera de las causas de improcedencia previstas en esta ley;</p> <p>"II. Cuando por virtud de una reforma legislativa, la falta administrativa que se imputa</p>	<p>"Artículo 197. Procederá el sobreseimiento en los casos siguientes:</p> <p>"I. Cuando se actualice o sobrevenga cualquiera de las causas de improcedencia previstas en esta ley;</p> <p>"II. Cuando por virtud de una reforma legislativa, la falta administrativa que se imputa</p>



<p>al presunto responsable haya quedado derogada, o</p> <p>"III. Cuando el señalado como presunto responsable muera durante el procedimiento de responsabilidad administrativa.</p> <p>"Cuando las partes tengan conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, la comunicarán de inmediato a la autoridad sustanciadora o resolutora, según corresponda, y de ser posible, acompañarán las constancias que la acrediten."</p>	<p>al presunto responsable haya quedado derogada, o</p> <p>"III. Cuando el señalado como presunto responsable muera durante el procedimiento de responsabilidad administrativa.</p> <p>"Cuando las partes tengan conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, la comunicarán de inmediato a la autoridad sustanciadora o resolutora, según corresponda, y de ser posible, acompañarán las constancias que la acrediten."</p>
<p>"Artículo 183. Las audiencias que se realicen en el procedimiento de responsabilidad administrativa, se llevarán de acuerdo con las siguientes reglas:</p> <p>"I. Serán públicas;</p> <p>"II. No se permitirá la interrupción de la audiencia por parte de persona alguna, sea por los que intervengan en ella o ajenos a la misma. La autoridad a cargo de la dirección de la audiencia podrá reprimir las interrupciones a la misma haciendo uso de los medios de apremio que se prevén en esta ley, e incluso estará facultado (sic) para ordenar el desalojo de las personas ajenas al procedimiento del local donde se desarrolle la audiencia, cuando a su juicio resulte conveniente para el normal desarrollo y continuación de la misma, para lo cual podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública, debiendo hacer constar en el acta respectiva los motivos que tuvo para ello; y</p> <p>"III. La autoridad encargada de la dirección de la audiencia, deberá hacer constar el día, lugar y hora en que principie la audiencia, la hora en la que termine, así como el nombre de las partes, peritos y</p>	<p>"Artículo 198. Las audiencias que se realicen en el procedimiento de responsabilidad administrativa, se llevarán de acuerdo con las siguientes reglas:</p> <p>"I. Serán públicas;</p> <p>"II. No se permitirá la interrupción de la audiencia por parte de persona alguna, sea por los que intervengan en ella o ajenos a la misma. La autoridad a cargo de la dirección de la audiencia podrá reprimir las interrupciones a la misma haciendo uso de los medios de apremio que se prevén en esta ley, e incluso estará facultado para ordenar el desalojo de las personas ajenas al procedimiento del local donde se desarrolle la audiencia, cuando a su juicio resulte conveniente para el normal desarrollo y continuación de la misma, para lo cual podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública, debiendo hacer constar en el acta respectiva los motivos que tuvo para ello;</p> <p>"III. Quienes actúen como secretarios, bajo la responsabilidad de la autoridad encargada de la dirección de la audiencia, deberán hacer constar el día, lugar y hora en que principie la audiencia, la hora</p>



testigos y personas que hubieren intervenido en la misma, dejando constancia de los incidentes que se hubieren desarrollado durante la audiencia."

en la que termine, así como el nombre de las partes, peritos y testigos y personas que hubieren intervenido en la misma, dejando constancia de los incidentes que se hubieren desarrollado durante la audiencia."

"Artículo 184. La autoridad sustanciadora o resolutora del asunto tiene el deber de mantener el buen orden y de exigir que se les guarde el respeto y la consideración debidos, por lo que tomarán, de oficio o a petición de parte, todas las medidas necesarias establecidas en la ley, tendientes a prevenir o a sancionar cualquier acto contrario al respeto debido hacia ellas y al que han de guardarse las partes entre sí, así como las faltas de decoro y probidad, pudiendo requerir el auxilio de la fuerza pública.

"Artículo 199. Las autoridades sustanciadoras o resolutoras del asunto tienen el deber de mantener el buen orden y de exigir que se les guarde el respeto y la consideración debidos, por lo que tomarán, de oficio o a petición de parte, todas las medidas necesarias establecidas en la ley, tendientes a prevenir o a sancionar cualquier acto contrario al respeto debido hacia ellas y al que han de guardarse las partes entre sí, así como las faltas de decoro y probidad, pudiendo requerir el auxilio de la fuerza pública.

"Cuando la infracción llegare a tipificar un delito, se procederá contra quienes lo cometieren, con arreglo a lo dispuesto en la legislación penal."

"Cuando la infracción llegare a tipificar un delito, se procederá contra quienes lo cometieren, con arreglo a lo dispuesto en la legislación penal."

"Artículo 185. Los expedientes se formarán por la autoridad sustanciadora o resolutora del asunto con la colaboración de las partes, terceros y quienes intervengan en los procedimientos conforme a las siguientes reglas:

"Artículo 200. Los expedientes se formarán por las autoridades sustanciadoras o, en su caso, resolutoras del asunto con la colaboración de las partes, terceros y quienes intervengan en los procedimientos conforme a las siguientes reglas:

"I. Todos los escritos que se presenten deberán estar en idioma español o lengua nacional y estar firmados o contener su huella digital, por quienes intervengan en ellos. En caso de que no supieren o pudieren firmar bastará que se estampe la huella digital, o bien, podrán pedir que firme otra persona a su ruego y a su nombre debiéndose señalar tal circunstancia. En este último caso se requerirá que el autor de la promoción comparezca personalmente ante la autoridad sustanciadora o resolutora, según sea el caso, a ratificar

"I. Todos los escritos que se presenten deberán estar escritos en idioma español o lengua nacional y estar firmados o contener su huella digital, por quienes intervengan en ellos. En caso de que no supieren o pudieren firmar bastará que se estampe la huella digital, o bien, podrán pedir que firme otra persona a su ruego y a su nombre debiéndose señalar tal circunstancia. En este último caso se requerirá que el autor de la promoción comparezca personalmente ante la autoridad sustanciadora o resolutora, según sea el caso,



su escrito dentro de los tres días siguientes, de no comparecer se tendrá por no presentado dicho escrito;

"II. Los documentos redactados en idioma extranjero, se acompañarán con su debida traducción, de la cual se dará vista a las partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga;

"III. En toda actuación las cantidades y fechas se escribirán con letra, y no se emplearán abreviaturas, ni se rasparán las frases equivocadas, sobre las que solo se pondrá una línea delgada que permita su lectura salvándose al final del documento con toda precisión el error cometido. "Lo anterior no será aplicable cuando las actuaciones se realicen mediante el uso de equipos de cómputo, pero será responsabilidad de la autoridad sustanciadora o resolutora, que en las actuaciones se haga constar fehacientemente lo acontecido durante ellas;

"IV. Todas las constancias del expediente deberán ser foliadas, selladas y rubricadas en orden progresivo; y

"V. Las actuaciones serán autorizadas por la autoridad sustanciadora o resolutora, y, en su caso, por el secretario a quien corresponda certificar o dar fe del acto cuando así se determine de conformidad con las leyes correspondientes."

"Artículo 186. Las actuaciones serán nulas cuando les falte alguno de sus requisitos esenciales, de manera que quede sin defensa cualquiera de las partes.

"No podrá reclamar la nulidad la parte que hubiere dado lugar a ella."

a ratificar su escrito dentro de los tres días siguientes, de no comparecer se tendrá por no presentado dicho escrito;

"II. Los documentos redactados en idioma extranjero, se acompañarán con su debida traducción, de la cual se dará vista a las partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga;

"III. En toda actuación las cantidades y fechas se escribirán con letra, y no se emplearán abreviaturas, ni se rasparán las frases equivocadas, sobre las que solo se pondrá una línea delgada que permita su lectura salvándose al final del documento con toda precisión el error cometido. Lo anterior no será aplicable cuando las actuaciones se realicen mediante el uso de equipos de cómputo, pero será responsabilidad de la autoridad sustanciadora o resolutora, que en las actuaciones se haga constar fehacientemente lo acontecido durante ellas;

"IV. Todas las constancias del expediente deberán ser foliadas, selladas y rubricadas en orden progresivo, y

"V. Las actuaciones serán autorizadas por las autoridades sustanciadoras o resolutoras, y, en su caso, por el secretario a quien corresponda certificar o dar fe del acto cuando así se determine de conformidad con las leyes correspondientes."

"Artículo 201. Las actuaciones serán nulas cuando les falte alguno de sus requisitos esenciales, de manera que quede sin defensa cualquiera de las partes. No podrá reclamar la nulidad la parte que hubiere dado lugar a ella."



"Artículo 187. Las resoluciones serán:

"I. Acuerdos, cuando se trate de aquellas sobre simples resoluciones de trámite;

"II. Autos provisionales, los que se refieren a determinaciones que se ejecuten provisionalmente;

"III. Autos preparatorios, que son resoluciones por las que se prepara el conocimiento y decisión del asunto, se ordena la admisión, la preparación de pruebas o su desahogo;

"IV. Interlocutorias, que son aquellas que resuelven un incidente; y

"V. Definitivas, que son las que resuelven el fondo del procedimiento de responsabilidad administrativa.

"Las resoluciones deben ser firmadas de forma autógrafa por la autoridad que la emita."

"Artículo 188. Los acuerdos, autos y sentencias no podrán modificarse después de haberse firmado, pero las autoridades que los emitan sí podrán aclarar algún concepto cuando éstos sean oscuros o imprecisos, sin alterar su esencia. Las aclaraciones podrán realizarse de oficio, o a petición de alguna de las partes las que deberán promoverse dentro de los tres días hábiles siguientes a que se tenga por hecha la notificación de la resolución, en cuyo caso la resolución que corresponda se dictará dentro de los tres días hábiles siguientes."

"Artículo 189. Toda resolución deberá ser clara, precisa y congruente con las pro-

"Artículo 202. Las resoluciones serán:

"I. Acuerdos, cuando se trate de aquellas sobre simples resoluciones de trámite;

"II. Autos provisionales, los que se refieren a determinaciones que se ejecuten provisionalmente;

"III. Autos preparatorios, que son resoluciones por las que se prepara el conocimiento y decisión del asunto, se ordena la admisión, la preparación de pruebas o su desahogo;

"IV. Sentencias interlocutorias, que son aquellas que resuelven un incidente, y

"V. Sentencias definitivas, que son las que resuelven el fondo del procedimiento de responsabilidad administrativa.

"Artículo 203. Las resoluciones deben ser firmadas de forma autógrafa por la autoridad que la emita, y, de ser el caso, por el secretario correspondiente en los términos que se dispongan en las leyes."

"Artículo 204. Los acuerdos, autos y sentencias no podrán modificarse después de haberse firmado, pero las autoridades que los emitan sí podrán aclarar algún concepto cuando éstos sean oscuros o imprecisos, sin alterar su esencia. Las aclaraciones podrán realizarse de oficio, o a petición de alguna de las partes las que deberán promoverse dentro de los tres días hábiles siguientes a que se tenga por hecha la notificación de la resolución, en cuyo caso la resolución que corresponda se dictará dentro de los tres días hábiles siguientes."

"Artículo 205. Toda resolución deberá ser clara, precisa y congruente con las pro-



<p>mociones de las partes, resolviendo sobre lo que en ellas hubieren pedido.</p> <p>"Se deberá utilizar un lenguaje sencillo y claro, debiendo evitar las transcripciones innecesarias."</p>	<p>mociones de las partes, resolviendo sobre lo que en ellas hubieren pedido. Se deberá utilizar un lenguaje sencillo y claro, debiendo evitar las transcripciones innecesarias."</p>
<p>"Artículo 190. Las resoluciones se considerarán que han quedado firmes, cuando transcurridos los plazos previstos en esta ley, no se haya interpuesto en su contra recurso alguno; o bien, desde su emisión, cuando no proceda contra ellas recurso o medio ordinario de defensa."</p>	<p>"Artículo 206. Las resoluciones se considerarán que han quedado firmes, cuando transcurridos los plazos previstos en esta ley, no se haya interpuesto en su contra recurso alguno; o bien, desde su emisión, cuando no proceda contra ellas recurso o medio ordinario de defensa."</p>
<p>"Artículo 191. Las resoluciones definitivas deberán contener lo siguiente:</p> <p>"I. Lugar, fecha y autoridad resolutora correspondiente;</p> <p>"II. Los motivos y fundamentos que sostengan la competencia de la autoridad resolutora;</p> <p>"III. Los antecedentes del caso;</p> <p>"IV. La fijación clara y precisa de los hechos controvertidos por las partes;</p> <p>"V. La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas;</p> <p>"VI. Las consideraciones lógico-jurídicas que sirven de sustento para la emisión de la resolución. En el caso de que se hayan ocasionado daños y perjuicios a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos, se deberá señalar la existencia de la relación de causalidad entre la conducta calificada como falta administrativa grave o falta de particulares y la lesión producida; la valoración del daño o perjuicio causado; así como la determinación del monto de la indemnización,</p>	<p>"Artículo 207. Las sentencias definitivas deberán contener lo siguiente:</p> <p>"I. Lugar, fecha y autoridad resolutora correspondiente;</p> <p>"II. Los motivos y fundamentos que sostengan la competencia de la autoridad resolutora;</p> <p>"III. Los antecedentes del caso;</p> <p>"IV. La fijación clara y precisa de los hechos controvertidos por las partes;</p> <p>"V. La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas;</p> <p>"VI. Las consideraciones lógico-jurídicas que sirven de sustento para la emisión de la resolución. En el caso de que se hayan ocasionado daños y perjuicios a la hacienda pública federal, local o municipal o al patrimonio de los entes públicos, se deberá señalar la existencia de la relación de causalidad entre la conducta calificada como falta administrativa grave o falta de particulares y la lesión producida; la valoración del daño o perjuicio causado; así como la determinación</p>



explicitando los criterios utilizados para su cuantificación;

"VII. El relativo a la existencia o inexistencia de los hechos que la ley señale como falta administrativa grave o falta de particulares y, en su caso, la responsabilidad plena del servidor público o particular vinculado con dichas faltas. Cuando derivado del conocimiento del asunto, la autoridad resolutora advierta la probable comisión de faltas administrativas, imputables a otra u otras personas, podrá ordenar en su fallo que la autoridad investigadora inicie la investigación correspondiente;

"VIII. La determinación de la sanción para el servidor público que haya sido declarado plenamente responsable o particular vinculado en la comisión de la falta administrativa grave;

"IX. La existencia o inexistencia que en términos de esta ley constituyen faltas administrativas; y

"X. Los puntos resolutivos, donde deberá precisarse la forma en que deberá cumplirse la resolución."

"Artículo 192. En los asuntos relacionados con faltas administrativas no graves, se deberá proceder en los términos siguientes:

"I. La autoridad investigadora deberá presentar ante la autoridad sustanciadora el informe de presunta responsabilidad administrativa, la cual, dentro de los tres días siguientes se pronunciará sobre su admisión, pudiendo prevenir a la autoridad investigadora para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en el informe;

del monto de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación;

"VII. El relativo a la existencia o inexistencia de los hechos que la ley señale como falta administrativa grave o Falta de particulares y, en su caso, la responsabilidad plena del servidor público o particular vinculado con dichas faltas. Cuando derivado del conocimiento del asunto, la autoridad resolutora advierta la probable comisión de faltas administrativas, imputables a otra u otras personas, podrá ordenar en su fallo que las autoridades investigadoras inicien la investigación correspondiente;

"VIII. La determinación de la sanción para el servidor público que haya sido declarado plenamente responsable o particular vinculado en la comisión de la falta administrativa grave;

"IX. La existencia o inexistencia que en términos de esta ley constituyen faltas administrativas, y

"X. Los puntos resolutivos, donde deberá precisarse la forma en que deberá cumplirse la resolución."

"Artículo 208. En los asuntos relacionados con faltas administrativas no graves, se deberá proceder en los términos siguientes:

"I. La autoridad investigadora deberá presentar ante la autoridad sustanciadora el informe de presunta responsabilidad administrativa, la cual, dentro de los tres días siguientes se pronunciará sobre su admisión, pudiendo prevenir a la autoridad investigadora para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en el informe;



"II. En el caso de que la autoridad sustanciadora admita el informe de presunta responsabilidad administrativa, ordenará el emplazamiento del presunto responsable, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial, señalando con precisión el día, lugar y hora en que tendrá lugar dicha audiencia, así como la autoridad ante la que se llevará a cabo. Del mismo modo, le hará saber el derecho que tiene de no declarar contra de sí mismo ni a declararse culpable; de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio;

"III. Entre la fecha del emplazamiento y la de la audiencia inicial deberá mediar un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles. El diferimiento de la audiencia sólo podrá otorgarse por causas de caso fortuito o de fuerza mayor debidamente justificadas;

"IV. Previo a la celebración de la audiencia inicial, la autoridad sustanciadora deberá citar a las demás partes que deban concurrir al procedimiento, cuando menos con setenta y dos horas de anticipación;

"V. El día y hora señalado para la audiencia inicial el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente, y deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias para su defensa. En caso de tratarse de pruebas documentales, deberá exhibir todas las que tenga en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitó mediante el acuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudo conse-

"II. En el caso de que la autoridad sustanciadora admita el informe de presunta responsabilidad administrativa, ordenará el emplazamiento del presunto responsable, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial, señalando con precisión el día, lugar y hora en que tendrá lugar dicha audiencia, así como la autoridad ante la que se llevará a cabo. Del mismo modo, le hará saber el derecho que tiene de no declarar contra de sí mismo ni a declararse culpable; de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio;

"III. Entre la fecha del emplazamiento y la de la audiencia inicial deberá mediar un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles. El diferimiento de la audiencia sólo podrá otorgarse por causas de caso fortuito o de fuerza mayor debidamente justificadas, o en aquellos casos en que se nombre;

"IV. Previo a la celebración de la audiencia inicial, la autoridad sustanciadora deberá citar a las demás partes que deban concurrir al procedimiento, cuando menos con setenta y dos horas de anticipación;

"V. El día y hora señalado para la audiencia inicial el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente, y deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias para su defensa. En caso de tratarse de pruebas documentales, deberá exhibir todas las que tenga en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitó mediante el acuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudo conseguirlos por obrar en archivos



guirlos por obrar en archivos privados, deberá señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos en los términos previstos en esta ley;

"VI. Los terceros llamados al procedimiento de responsabilidad administrativa, a más tardar durante la audiencia inicial, podrán manifestar por escrito o verbalmente lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estimen conducentes, debiendo exhibir las documentales que obren en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitaron mediante el acuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudieron conseguirlos por obrar en archivos privados, deberán señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos;

"VII. Una vez que las partes hayan manifestado durante la audiencia inicial lo que a su derecho convenga y ofrecido sus respectivas pruebas, la autoridad sustanciadora declarará cerrada la audiencia inicial, después de ello las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo aquellas que sean supervenientes;

"VIII. Dentro de los quince días hábiles siguientes al cierre de la audiencia inicial, la autoridad sustanciadora deberá emitir el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;

"IX. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor pro-

privados, deberá señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos en los términos previstos en esta ley;

"VI. Los terceros llamados al procedimiento de responsabilidad administrativa, a más tardar durante la audiencia inicial, podrán manifestar por escrito o verbalmente lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estimen conducentes, debiendo exhibir las documentales que obren en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitaron mediante el acuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudieron conseguirlos por obrar en archivos privados, deberán señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos;

"VII. Una vez que las partes hayan manifestado durante la audiencia inicial lo que a su derecho convenga y ofrecido sus respectivas pruebas, la autoridad sustanciadora declarará cerrada la audiencia inicial, después de ello las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo aquellas que sean supervenientes;

"VIII. Dentro de los quince días hábiles siguientes al cierre de la audiencia inicial, la autoridad sustanciadora deberá emitir el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;

"IX. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer



veer o más pruebas que desahogar, la autoridad sustanciadora declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;

"X. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, la autoridad resolutora del asunto, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera, debiendo expresar los motivos para ello; y

"XI. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciados únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles."

"Artículo 193. En los asuntos relacionados con faltas administrativas graves o faltas de particulares, se deberá proceder de conformidad con el procedimiento previsto en este artículo.

"La autoridad sustanciadora deberá observar lo dispuesto en las fracciones I a VII del artículo anterior, luego de lo cual procederá conforme a lo siguiente:

"I. A más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, la autoridad sustanciadora deberá, bajo su responsabilidad, enviar a la Sala los autos originales del expediente, así como notificar a las partes de la fecha de su envío, indicando el domicilio de la Sala;

o más pruebas que desahogar, la autoridad sustanciadora declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;

"X. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, la autoridad resolutora del asunto, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera, debiendo expresar los motivos para ello;

"XI. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciados únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles."

"Artículo 209. En los asuntos relacionados con faltas administrativas graves o faltas de particulares, se deberá proceder de conformidad con el procedimiento previsto en este artículo.

"Las autoridades sustanciadoras deberán observar lo dispuesto en las fracciones I a VII del artículo anterior, luego de lo cual procederán conforme a lo dispuesto en las siguientes fracciones:

"I. A más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, la autoridad sustanciadora deberá, bajo su responsabilidad, enviar al Tribunal competente los autos originales del expediente, así como notificar a las partes de la fecha de su envío, indicando el domicilio del tribunal encargado de la resolución del asunto;



"II. Cuando la Sala reciba el expediente, bajo su más estricta responsabilidad, deberá verificar que la falta descrita en el informe de presunta responsabilidad administrativa sea de las consideradas como graves. En caso de no serlo, fundando y motivando debidamente su resolución, enviará el expediente respectivo a la autoridad sustanciadora que corresponda para que continúe el procedimiento en términos de lo dispuesto en el artículo anterior;

"De igual forma, de advertir la Sala que los hechos descritos por la autoridad investigadora en el informe de presunta responsabilidad administrativa corresponden a la descripción de una falta grave diversa, le ordenará a ésta realice la reclasificación que corresponda, pudiendo señalar las directrices que considere pertinentes para su debida presentación, para lo cual le concederá un plazo de tres días hábiles. En caso de que la autoridad investigadora se niegue a hacer la reclasificación, bajo su más estricta responsabilidad así lo hará saber a la Sala, fundando y motivando su proceder. En este caso, la Sala continuará con el procedimiento de responsabilidad administrativa;

"Una vez que la Sala haya decidido que el asunto corresponde a su competencia y, en su caso, se haya solventado la reclasificación, deberá notificar personalmente a las partes sobre la recepción del expediente;

"Cuando conste en autos que las partes han quedado notificadas, dictará dentro de los quince días hábiles siguientes el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las

"II. Cuando el tribunal reciba el expediente, bajo su más estricta responsabilidad, deberá verificar que la falta descrita en el informe de presunta responsabilidad administrativa sea de las consideradas como graves. En caso de no serlo, fundando y motivando debidamente su resolución, enviará el expediente respectivo a la autoridad sustanciadora que corresponda para que continúe el procedimiento en términos de lo dispuesto en el artículo anterior.

"De igual forma, de advertir el tribunal que los hechos descritos por la autoridad investigadora en el informe de presunta responsabilidad administrativa corresponden a la descripción de una falta grave diversa, le ordenará a ésta realice la reclasificación que corresponda, pudiendo señalar las directrices que considere pertinentes para su debida presentación, para lo cual le concederá un plazo de tres días hábiles. En caso de que la autoridad investigadora se niegue a hacer la reclasificación, bajo su más estricta responsabilidad así lo hará saber al tribunal fundando y motivando su proceder. En este caso, el tribunal continuará con el procedimiento de responsabilidad administrativa.

"Una vez que el tribunal haya decidido que el asunto corresponde a su competencia y, en su caso, se haya solventado la reclasificación, deberá notificar personalmente a las partes sobre la recepción del expediente.

"Cuando conste en autos que las partes han quedado notificadas, dictará dentro de los quince días hábiles siguientes el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las



diligencias necesarias para su preparación y desahogo;

III. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, la Sala declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;

"IV. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, la Sala, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera debiendo expresar los motivos para ello; y

"V. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciados únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles."

"Artículo 194. Los servidores públicos que resulten responsables por la comisión de faltas administrativas no graves en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto en el presente título por la Secretaría o los órganos internos de control de los ente (sic) públicos, podrán interponer el recurso de revocación ante la autoridad que emitió la resolución dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

"Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán impugnables

diligencias necesarias para su preparación y desahogo;

"III. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, el tribunal declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;

"IV. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, el tribunal, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera debiendo expresar los motivos para ello, y

"V. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciados únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles."

"Artículo 210. Los servidores públicos que resulten responsables por la comisión de faltas administrativas no graves en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto en el presente título por las Secretarías o los órganos internos de control, podrán interponer el recurso de revocación ante la autoridad que emitió la resolución dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

"Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán impugnables



bles, vía el juicio contencioso administrativo ante la Sala."

ante los tribunales, vía el juicio contencioso administrativo para el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, o el juicio que dispongan las leyes que rijan en esa materia en las entidades federativas según corresponda."

"Artículo 195. La tramitación del recurso de revocación se sujetará a las normas siguientes:

"Artículo 211. La tramitación del recurso de revocación se sujetará a las normas siguientes:

"I. Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;

"I. Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;

"II. La autoridad acordará sobre la prevención, admisión o desechamiento del recurso en un término de tres días hábiles; en caso de admitirse, tendrá que acordar sobre las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución;

"II. La autoridad acordará sobre la prevención, admisión o desechamiento del recurso en un término de tres días hábiles; en caso de admitirse, tendrá que acordar sobre las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución;

"III. Si el escrito de interposición del recurso de revocación no cumple con alguno de los requisitos establecidos en la fracción I de este artículo y la autoridad no cuenta con elementos para subsanarlos se prevendrá al recurrente, por una sola ocasión, con el objeto de que subsane las omisiones dentro de un plazo que no podrá exceder de tres días contados a partir del día siguiente de la notificación de la prevención, con el apercibimiento de que, de no cumplir, se desechará el recurso de revocación;

"III. Si el escrito de interposición del recurso de revocación no cumple con alguno de los requisitos establecidos en la fracción I de este artículo y la autoridad no cuenta con elementos para subsanarlos se prevendrá al recurrente, por una sola ocasión, con el objeto de que subsane las omisiones dentro de un plazo que no podrá exceder de tres días contados a partir del día siguiente de la notificación de la prevención, con el apercibimiento de que, de no cumplir, se desechará el recurso de revocación.

"La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tiene la autoridad para resolver el recurso, por lo que comenzará a computarse a partir del día siguiente a su desahogo; y

"La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tiene la autoridad para resolver el recurso, por lo que comenzará a computarse a partir del día siguiente a su desahogo, y



<p>"IV. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría, el órgano interno de control de las entidades públicas o el servidor público en quien delegue esta facultad, dictará resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas."</p>	<p>"IV. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, las Secretarías, el titular del órgano interno de control o el servidor público en quien delegue esta facultad, dictará resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas."</p>
<p>"Artículo 196. La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si concurren los siguientes requisitos:</p> <p>"I. Que la solicite el recurrente; y</p> <p>"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.</p> <p>"En los casos en que sea procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero y la misma se conceda, el quejoso deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren si no obtuviere resolución favorable.</p> <p>"Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero interesado que no sean estimables en dinero, la autoridad que resuelva el recurso fijará discrecionalmente el importe de la garantía.</p> <p>"La autoridad deberá de acordar en un plazo no mayor de veinticuatro horas respecto a la suspensión que solicite el recurrente."</p>	<p>"Artículo 212. La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si concurren los siguientes requisitos:</p> <p>"I. Que la solicite el recurrente, y</p> <p>"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.</p> <p>"En los casos en que sea procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero y la misma se conceda, el quejoso deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren si no obtuviere resolución favorable.</p> <p>"Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero interesado que no sean estimables en dinero, la autoridad que resuelva el recurso fijará discrecionalmente el importe de la garantía.</p> <p>"La autoridad deberá de acordar en un plazo no mayor de veinticuatro horas respecto a la suspensión que solicite el recurrente."</p>
<p>"Artículo 197. El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones de la autoridad sustanciadora o resolutoras que admitan, desechen o tengan por no presentado el informe de presunta responsabilidad administrativa, la contesta</p>	<p>"Artículo 213. El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones de las autoridades sustanciadoras o resolutoras que admitan, desechen o tengan por no presentado el informe de presunta responsabilidad administrativa, la con-</p>



ción o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa antes del cierre de instrucción; y aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado."

"Artículo 198. La reclamación se interpondrá ante la autoridad sustanciadora o resolutora, según corresponda, que haya dictado el auto recurrido, dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

"Interpuesto el recurso, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de tres días hábiles para que exprese lo que a su derecho convenga, sin más trámite, se dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días hábiles.

"La resolución de la reclamación no admitirá recurso legal alguno."

"Artículo 201. La ejecución de las sanciones por faltas administrativas no graves se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría o los órganos internos de control de los entes públicos, y conforme lo disponga la resolución respectiva."

"Artículo 203. Las sanciones económicas impuestas por la Sala constituirán créditos fiscales a favor de la hacienda pública o del patrimonio de los entes públicos, según corresponda. Dichos créditos fiscales se harán efectivos mediante el

testación o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa antes del cierre de instrucción; y aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado."

"Artículo 214. La reclamación se interpondrá ante la autoridad sustanciadora o resolutora, según corresponda, que haya dictado el auto recurrido, dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

"Interpuesto el recurso, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de tres días hábiles para que exprese lo que a su derecho convenga, sin más trámite, se dará cuenta al tribunal para que resuelva en el término de cinco días hábiles.

"De la reclamación conocerá la autoridad sustanciadora o resolutora que haya emitido el auto recurrido.

"La resolución de la reclamación no admitirá recurso legal alguno."

"Artículo 222. La ejecución de las sanciones por faltas administrativas no graves se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por las Secretarías o los órganos internos de control, y conforme se disponga en la resolución respectiva."

"Artículo 224. Las sanciones económicas impuestas por los tribunales constituirán créditos fiscales a favor de la hacienda pública federal, local o municipal, o del patrimonio de los entes públicos, según corresponda. Dichos créditos fiscales se



procedimiento administrativo de ejecución, por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado o la autoridad municipal competente, a la que será notificada la resolución emitida por la Sala."

harán efectivos mediante el procedimiento administrativo de ejecución, por el Servicio de Administración Tributaria o la autoridad local competente, a la que será notificada la resolución emitida por el tribunal respectivo."

"Artículo 204. Cuando haya causado ejecutoria una sentencia en la que se determine la plena responsabilidad de un servidor público por faltas administrativas graves, el Magistrado, sin que sea necesario que medie petición de parte y sin demora alguna, girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva, así como los puntos resolutivos de ésta para su cumplimiento, de conformidad con las siguientes reglas:

"Artículo 225. Cuando haya causado ejecutoria una sentencia en la que se determine la plena responsabilidad de un servidor público por faltas administrativas graves, el Magistrado, sin que sea necesario que medie petición de parte y sin demora alguna, girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva, así como los puntos resolutivos de esta para su cumplimiento, de conformidad con las siguientes reglas:

"I. Cuando el servidor público haya sido suspendido, destituido o inhabilitado, se dará vista a su superior jerárquico, a la Secretaría y, en su caso, al órgano de control interno de los entes públicos; y

"I. Cuando el servidor público haya sido suspendido, destituido o inhabilitado, se dará vista a su superior jerárquico y a la Secretaría, y

"II. Cuando se haya impuesto una indemnización y/o sanción económica al responsable, se dará vista a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado o a la autoridad municipal competente.

"II. Cuando se haya impuesto una indemnización y/o sanción económica al responsable, se dará vista al Servicio de Administración Tributaria o a las autoridades locales competentes en las entidades federativas.

"En el oficio respectivo, la Sala prevendrá a las autoridades señaladas para que informen, dentro del término de diez días, sobre el cumplimiento que den a la sentencia en los casos a que se refiere la fracción I de este artículo. En el caso de la fracción II, la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado o a la autoridad municipal competente, informará a la Sala una vez que se haya cubierto la indemnización y la sanción económica que corresponda."

"En el oficio respectivo, el tribunal prevendrá a las autoridades señaladas para que informen, dentro del término de diez días, sobre el cumplimiento que den a la sentencia en los casos a que se refiere la fracción I de este artículo. En el caso de la fracción II, el Servicio de Administración Tributaria informará al tribunal una vez que se haya cubierto la indemnización y la sanción económica que corresponda."



"Artículo 205. Cuando haya causado ejecutoria una sentencia en la que se determine la comisión de faltas de particulares, la Sala, sin que sea necesario que medie petición de parte y sin demora alguna, girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva, así como los puntos resolutive de ésta para su cumplimiento, de conformidad con las siguientes reglas:

"I. Cuando el particular haya sido inhabilitado para participar con cualquier carácter en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, la Sala ordenará su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes; y

"II. Cuando se haya impuesto una indemnización y/o sanción económica al responsable, se dará vista a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado o a la autoridad municipal competente."

"Artículo 206. Cuando el particular tenga carácter de persona moral, sin perjuicio de lo establecido en el artículo que antecede, la Sala girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva, así como los puntos resolutive de ésta para su cumplimiento, de conformidad con las siguientes reglas:

"I. Cuando se decrete la suspensión de actividades de la sociedad respectiva, se dará vista a la Secretaría de Economía, y al Servicio de Administración Tributaria, se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, y se hará publicar un extracto de la sentencia que decrete esta medida en el Periódico Oficial del Estado y en uno de los día

"Artículo 226. Cuando haya causado ejecutoria una sentencia en la que se determine la comisión de faltas de particulares, el tribunal, sin que sea necesario que medie petición de parte y sin demora alguna, girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva, así como los puntos resolutive de esta para su cumplimiento, de conformidad con las siguientes reglas:

"I. Cuando el particular haya sido inhabilitado para participar con cualquier carácter en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, el tribunal ordenará su publicación al director del Diario Oficial de la Federación, así como a los directores de los periódicos oficiales de las entidades federativas, y

"II. Cuando se haya impuesto una indemnización y/o sanción económica al responsable, se dará vista al Servicio de Administración Tributaria o a las autoridades locales competentes en las entidades federativas."

"Artículo 227. Cuando el particular tenga carácter de persona moral, sin perjuicio de lo establecido en el artículo que antecede, el tribunal girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva, así como los puntos resolutive de ésta para su cumplimiento, de conformidad con las siguientes reglas:

"I. Cuando se decrete la suspensión de actividades de la sociedad respectiva, se dará vista a la Secretaría de Economía, y al Servicio de Administración Tributaria, se inscribirá en el Registro Público de Comercio y se hará publicar un extracto de la sentencia que decrete esta medida, en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los diarios de mayor circulación



<p>rios de mayor circulación en la localidad donde tenga su domicilio fiscal el particular; y</p> <p>"II. Cuando se decrete la disolución de la sociedad respectiva, los responsables procederán de conformidad con la Ley General de Sociedades Mercantiles en materia de disolución y liquidación de las sociedades, o en su caso, conforme a los códigos sustantivos en materia civil, federal o local, según corresponda, y las demás disposiciones aplicables."</p>	<p>en la localidad donde tenga su domicilio fiscal el particular, y</p> <p>"II. Cuando se decrete la disolución de la sociedad respectiva, los responsables procederán de conformidad con la Ley General de Sociedades Mercantiles en materia de disolución y liquidación de las sociedades, o en su caso, conforme a los códigos sustantivos en materia civil federal o de las entidades federativas, según corresponda, y las demás disposiciones aplicables."</p>
<p>"Artículo 207. Cuando haya causado ejecutoria una sentencia en la que se determine que no existe una falta administrativa grave o faltas de particulares, la Sala, sin que sea necesario que medie petición de parte y sin demora alguna, girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva así como los puntos resolutive de ésta para su cumplimiento. En los casos en que haya decretado la suspensión del servidor público en su empleo, cargo, comisión o función ordenará la restitución inmediata del mismo."</p>	<p>"Artículo 228. Cuando haya causado ejecutoria una sentencia en la que se determine que no existe una falta administrativa grave o faltas de particulares, el tribunal, sin que sea necesario que medie petición de parte y sin demora alguna, girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva así como los puntos resolutive de ésta para su cumplimiento. En los casos en que haya decretado la suspensión del servidor público en su empleo, cargo o comisión, ordenará la restitución inmediata del mismo."</p>
<p>"Artículo 208. El incumplimiento de las medidas cautelares previstas en el artículo 109 de la presente ley por parte del jefe inmediato, del titular del ente público correspondiente o de cualquier otra autoridad obligada a cumplir con dicha disposición, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la ley.</p> <p>"Mientras no se dicte sentencia definitiva el Magistrado que hubiere conocido del incidente, podrá modificar o revocar la resolución que haya decretado o negado las medidas cautelares, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique."</p>	<p>"Artículo 229. El incumplimiento de las medidas cautelares previstas en el artículo 123 de la presente ley por parte del jefe inmediato, del titular del ente público correspondiente o de cualquier otra autoridad obligada a cumplir con dicha disposición, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la ley.</p> <p>"Mientras no se dicte sentencia definitiva el Magistrado que hubiere conocido del incidente, podrá modificar o revocar la resolución que haya decretado o negado las medidas cautelares, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique."</p>



*** En el cuadro comparativo, del lado derecho, se resalta con negritas las reformas sufridas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el doce de abril y diecinueve de noviembre, ambos de dos mil diecinueve.**

Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que, contrario a lo afirmado por la parte promovente, los artículos impugnados no resultan inconstitucionales por la razón aducida en la demanda respectiva, en el sentido de que en la materia de responsabilidades administrativas, al estar todos los aspectos regulados en la ley general emitida por la Legislatura Federal, los Estados carecen de competencia para replicar, reiterar, parafrasear o transcribir tales elementos en sus propias leyes.

A juicio de este órgano, la reiteración o repetición que haga el legislador local de la ley general, por sí misma, no adolece de vicio constitucional alguno; sino que tales disposiciones simplemente reflejan o son una mera transcripción de la norma emitida a nivel general. Tal circunstancia, contrario a lo afirmado por la parte promovente, no se traduce en una invasión de la competencia del legislador federal; es decir, se trata de un parafraseo que es útil para que en la ley local se entienda todo el sistema o incluso el propio contenido de la ley en su integridad.

Además, resulta conveniente para los operadores jurídicos de la entidad federativa que, de primera mano, consultan y aplican la ley local, sin que sea necesario que de manera constante consulten o cotejen la ley general respecto a contenidos normativos o definiciones que son necesarios para resolver los problemas prácticos que se les presentan.²³

En esa medida, del cuadro comparativo inserto, respecto a los artículos impugnados de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, con los correspondientes de la Ley General de Responsabili-

²³ Similares consideraciones sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 38/2016 y acumulada 39/2016, en sesión de once de junio de dos mil diecinueve.



dades Administrativas, se advierte que el legislador local únicamente reiteró los preceptos de la ley general para efecto de hacer operativo el sistema local de responsabilidades administrativas a la luz de la reforma en materia de anticorrupción, sin alterar la esencia sustantiva y de competencia de las autoridades.

Así, la ley local simplemente adapta las disposiciones emitidas por el legislador federal a su ámbito de ejecución local, adaptando el contenido a las autoridades y sistemas locales, es decir, le da efectividad a la normatividad de mérito. Por ello, resulta erróneo el planteamiento de la parte promovente, en tanto que, si bien el sistema se contempla como una homologación de la normatividad en el eje del sistema anticorrupción, lo es también que ello no implica que las Legislaturas Locales puedan adaptar sus leyes locales a las leyes marco emitidas, que conlleva, *per se*, la posibilidad de reiterar, parafrasear o transcribir tales disposiciones.

Sin embargo, del análisis realizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir del cuadro comparativo inserto, y a la luz de las consideraciones que rigen la presente ejecutoria, se estima que existen disposiciones que sí contrarían la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en tanto que amplían sujetos obligados, supuestos de infracción administrativa, o bien, establecen sanciones a la comisión de aquéllas, aspectos que, como se ha hecho hincapié, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su reforma en materia de anticorrupción, corresponden de manera exclusiva al Congreso de la Unión, mediante, precisamente, la emisión de la ley general.

En el artículo 39 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, el legislador local amplió la infracción del cohecho, puesto que afirmó que cometerá tal infracción el servidor público que "exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, **concubina o concubinario**, parientes consanguíneos o civiles **hasta el cuarto grado**, o para terceros con los que tenga relacio-



nes profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte."; siendo que la Ley General de Responsabilidades Administrativas no prevé la figura del concubinato para tales efectos y no limita el parentesco civil al cuarto grado. En ese sentido, las porciones normativas de mérito resultan inconstitucionales, en tanto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reservó exclusivamente la facultad de legislar y, determinar vía la ley general, los aspectos que configuran infracciones administrativas –lo que implica sus definiciones–.

Asimismo, en el artículo 64, segundo párrafo, de la ley local, se establece que "La inhabilitación y la destitución podrán imponerse conjuntamente con la sanción económica". Dicho numeral resulta igualmente inconstitucional, en tanto que está legislándose en materia de sanciones y la forma de imposición, cuestión que está reservada de manera exclusiva, como se ha hecho manifiesto en la presente ejecutoria, a la ley general y, en cuyo caso, sólo puede replicar, o en su caso adaptar, la norma local.

Por su parte, el artículo 74, segundo párrafo, en la porción normativa "... o sustanciadora," resulta inconstitucional. La ley general establece que la confesión podrá hacerse únicamente ante la autoridad investigadora, mientras que la ley local también la prevé ante la resolutora, por lo que el legislador local está regulando y modificando aspectos que corresponden sólo a la ley general, como lo es el tema de autoridades competentes en la sustanciación del procedimiento.

En el numeral 75, último párrafo, el legislador local estableció que: "En el caso de causación de daños y perjuicios a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos, el monto de la sanción deberá ser suficiente para indemnizarlos o resarcirlos. En todo caso deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido por motivo de la infracción."; empero, tal disposición es inconstitucional, en tanto que se legisla sobre cuestiones propias de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como lo es la previsión de sanciones y de su alcance.

Por último, el artículo 105, en la porción "Serán horas hábiles las que medien entre las 8:00 y las 18:00 horas", es inconstitucional. Lo anterior, en virtud



de que la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé que serán horas hábiles las comprendidas de las 9:00 –nueve– a las 18:00 –dieciocho– horas, lo que implica la delimitación temporal en que las autoridades competentes pueden desplegar sus facultades sancionadoras, puedan ejecutar diligencias, etcétera; así, la ley local no podría modificar tales aspectos, en tanto que repercuten directamente con los aspectos reservados de manera exclusiva a la ley general conforme a los preceptos 73 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tema 7: Inconstitucionalidad de los artículos primero, quinto y sexto transitorios de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.

En la demanda inicial, la parte promovente arguye que los artículos primero y sexto transitorios son inconstitucionales en tanto reglamentan la *vacatio legis* del sistema de responsabilidades administrativas contrariando los efectos y plazos que definió la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos. A su parecer, el artículo sexto transitorio de la ley local impugnada contradice los efectos de los transitorios segundo y tercero de la ley general, pues esta última fija como plazo improrrogable para su entrada en vigor un año después de la publicación en el Diario Oficial de la Federación; contrario a ello, la ley local amplía el término a ciento ochenta días para que los órganos internos de control hagan las adecuaciones necesarias, lo que implica que se prorrogue la *vacatio legis* establecida en la ley general.

Por otra parte, se aduce que el artículo quinto transitorio de la ley local vulnera lo dispuesto en el párrafo sexto del artículo transitorio tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, dado que mientras esta última establece que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno presentarán sus declaraciones en los formatos que a la entrada en vigor de dicha ley se utilicen en el ámbito federal; la ley local señala que los servidores públicos utilizarán los formatos que se venían utilizando en el Estado de Aguascalientes.

Los argumentos de la parte promovente de la acción de inconstitucionalidad en que se actúa son esencialmente fundados, en virtud de las razones siguientes:



En el caso que nos ocupa, el artículo primero transitorio se establece que la ley local entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial de la entidad federativa, dándose un plazo de ciento ochenta días naturales para que se realicen las adecuaciones presupuestarias y normativas necesarias para la implementación de las disposiciones.²⁴

Ahora bien, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes se integra por tres ámbitos de regulación, a saber, el referido a las responsabilidades administrativas, el segundo al juicio político y, el tercero, a la declaratoria de procedencia.

Por lo que respecta al ámbito de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, y en atención a lo señalado en la presente ejecutoria, la regulación de los aspectos inherentes como los sujetos obligados, las autoridades competentes, las infracciones administrativas, las sanciones y los procedimientos de investigación, sustanciación y sanción, son competencia exclusiva del Congreso de la Unión mediante la emisión de la ley general, en el caso específico, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, siendo facultad del legislador local poder replicar, adaptar, o parafrasear su contenido en la norma propia, sin posibilidad de modificarla y, aun menos, contrariarla.

En esa medida, los artículos segundo y tercero transitorios de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establecen que la legislación de mérito entrará en vigor al año siguiente del decreto por el que se expide; además, que dentro de ese año, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes.

Bajo ese contexto, las autoridades locales están obligadas, dentro del plazo de un año contado a partir de la publicación del decreto por el que se expide la ley general, en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio

²⁴ "Artículo Primero. La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, no obstante, se dará un plazo de 180 días naturales para que se hagan las adecuaciones necesarias al presupuesto y demás normatividad necesaria para la implementación de la presente ley."



de dos mil dieciséis, de hacer las adecuaciones presupuestarias, orgánicas y normativas necesarias para la implementación y ejecución del sistema anticorrupción, en lo específico, de responsabilidades administrativas.

Así, cualquier disposición que contraríe tal deber resulta inconstitucional, por violentar lo previsto en la ley general y, en esa medida, el mandato de los preceptos 73, fracción XXIX-V, 109 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la especie, el artículo prevé dos cuestiones, a saber, la entrada en vigor de la ley local a partir del día siguiente de la publicación en el Periódico Oficial y, por otra, el otorgamiento del plazo de ciento ochenta días para efecto de que las autoridades realicen las adecuaciones necesarias al presupuesto y demás normatividad necesaria para la implementación de la ley.

Respecto de la primera porción normativa, este Alto Tribunal estima que resulta constitucional, en tanto que se refiere únicamente a la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, sin sujetar la obligatoriedad o desconocer la observancia de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que, para la fecha de emisión de la ley local (uno de agosto de dos mil diecisiete) ya entró en vigor.

Además, cabe recordar que la ley local impugnada no únicamente prevé el sistema de responsabilidades administrativas, sino también el de juicio político y declaratoria de procedencia, cuya normatividad entra en vigor, conforme al artículo primero transitorio de la referida ley de Aguascalientes, al día siguiente de la publicación de ésta, sin que ello contraríe la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por no ser objeto de su regulación.

Empero, la porción normativa relativa al "plazo de 180 días naturales para que se hagan las adecuaciones necesarias al presupuesto y demás normatividad necesaria para la implementación de la presente ley.", sí resulta inconstitucional, en tanto que está referido a los deberes de las autoridades locales en la implementación del sistema propio de responsabilidades administrativas.

El artículo primero transitorio en la porción normativa de mérito, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, contraría



lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, puesto que este último ordenamiento establece, en su artículo segundo transitorio que, "dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente decreto." En ese sentido, las adecuaciones necesarias para la aplicación de la ley general deberán ser dentro del año siguiente a la publicación del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis y no a los ciento ochenta días siguientes a la publicación de la legislación local.

Por idénticas razones, debe declararse igualmente la inconstitucionalidad del artículo sexto transitorio de la Ley de Responsabilidades Administrativas de Aguascalientes, al variar, sin facultad alguna el legislador local, la *vacatio legis* establecida en los artículos transitorios de la ley general.

Respecto del argumento de la parte promovente sobre la inconstitucionalidad del artículo quinto transitorio, este Alto Tribunal estima que es fundada tal manifestación, en virtud de que el artículo quinto transitorio de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, determina que "Una vez vigente la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes y hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción determine los formatos para la presentación de las declaraciones patrimonial y de intereses, los servidores públicos presentarán sus declaraciones en los formatos que a la entrada en vigor del presente decreto se vienen empleando."; mientras que, el artículo tercero transitorio, sexto párrafo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas determina que "Una vez en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción determina los formatos para la presentación de las declaraciones patrimonial y de intereses, los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno presentarán sus declaraciones en los formatos que a la entrada en vigor de la referida ley general, **se utilicen en el ámbito federal.**"

De lo aducido con antelación, se advierte que existe una contraposición entre lo dispuesto por el artículo quinto transitorio de la ley local impugnada y el



diverso tercero de la ley general, en tanto que el primero de los mencionados establece que las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos obligados, hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción (dentro de un sistema de coordinación con el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción en términos del artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción),²⁵ se realizarán vía los formatos que se venían empleando en el Estado, a saber los expedidos por la Contraloría General de Aguascalientes –artículo 113 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado abrogada–;²⁶ mientras que, en el artículo tercero transitorio de la ley general se establece que se realizarán conforme a los formatos que se utilizan a nivel federal.

En esa medida, el legislador local sí trastocó los términos establecidos en los transitorios de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, puesto que desconoció que las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, previo se autoricen y emitan los formatos por parte del Comité del Sistema Anticorrupción, se realizarían mediante los formatos utilizados a nivel federal; en esa tesitura, sí resulta inconstitucional el artículo quinto transitorio de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.

SEXTO.—Conforme a lo establecido en la presente ejecutoria, se declara la invalidez de los artículos 9, 21, 36, fracciones de la X a la XXIII y XXVI, 39, en sus porciones normativas "concubina o concubinario" y "hasta el cuarto grado", 64, párrafo segundo, en su porción normativa "La inhabilitación y la destitución podrán imponerse conjuntamente con la sanción económica", 74, párrafo segundo, en su porción normativa "o sustanciadora", 75, párrafo último, 84 y 105, en su porción normativa "Serán horas hábiles las que medien entre las 8:00 y las 18:00 horas", así como la de los artículos transitorios primero, en su porción normativa "no obstante se dará un plazo de 180 días naturales para que se

²⁵ Artículo 7. El Sistema Nacional se integra por:

- I. Los integrantes del Comité Coordinador;
- II. El Comité de Participación Ciudadana;
- III. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y
- IV. **Los Sistemas Locales**, quienes concurrirán a través de sus representantes."

²⁶ Artículo 113. La Contraloría General del Estado expedirá las normas y formatos bajo los cuales el servidor público deberá presentar la declaración de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos que señalarán lo que es obligatorio declarar."



hagan las adecuaciones necesarias al presupuesto y demás normatividad necesaria para la implementación de la presente ley", quinto y sexto de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 124, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecisiete, en términos del considerando quinto de esta determinación, declaratoria que, a la luz de los numerales 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal²⁷, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 6, 11, 14, del 24 al 28, del 30 al 33, 36, fracciones de la I a la IX, 37, 38, 39 —con la salvedad precisada en el punto resolutiveo tercero de este fallo—, del 40 al 63, 64 —con la salvedad precisada en el punto resolutiveo tercero de este fallo—, del 65 al 73, 74 —con la salvedad precisada en el punto resolutiveo tercero de este fallo—, 75 —con la salvedad precisada en el punto resolutiveo tercero de este fallo—, del 76 al 83, del 85 al 103, 105 —con la salvedad precisada en el punto resolutiveo tercero de este fallo—, del 106 al 198, del 201 al 208 y transitorio primero, en su porción normativa "La

²⁷ "Artículo 73. Las sentencias se regirán 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; y

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."



presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes", de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 124, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecisiete, por las razones expuestas en el considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 9, 21, 36, fracciones de la X a la XXIII y XXVI, 39, en sus porciones normativas "concubina o concubinario" y "hasta el cuarto grado", 64, párrafo segundo, en su porción normativa "La inhabilitación y la destitución podrán imponerse conjuntamente con la sanción económica", 74, párrafo segundo, en su porción normativa "o sustanciadora", 75, párrafo último, 84 y 105, en su porción normativa "Serán horas hábiles las que medien entre las 8:00 y las 18:00 horas", así como la de los artículos transitorios primero, en su porción normativa "no obstante se dará un plazo de 180 días naturales para que se hagan las adecuaciones necesarias al presupuesto y demás normatividad necesaria para la implementación de la presente ley", quinto y sexto de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 124, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecisiete, en términos del considerando quinto de esta determinación.

CUARTO.—La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de este dictamen.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, 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 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 Zaldivar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con la salvedad consistente en sobreseer respecto de los artículos transitorios primero y sexto, Esquivel Mossa con la salvedad consistente en sobreseer respecto de los artículos 36, fracciones XXIII y XXIV, 64, fracciones III y IV y párrafo último, y 67, fracciones I, incisos b) y c), y II, incisos d) y e), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, con la salvedad consistente en sobreseer respecto de los artículos 36, fracciones XXIII y XXIV, 64, fracciones III y IV y párrafo último, y 67, fracciones I, incisos b) y c), y II, incisos d) y e), Piña Hernández con la salvedad consistente en sobreseer respecto de los artículos 36, 43, 64 y 67, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Violación a los principios de legalidad, reserva y subordinación jerárquica de la ley", consistente en dar cuenta de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción. La Ministra Piña Hernández votó en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá salvo por lo que se refiere a los artículos 149, en su porción normativa "o bien, de las instituciones públicas de educación superior", 174, en su porción normativa "de las Contralorías o de los Tribunales Administrativos de otros Estados", y 204, fracción I, en su porción normativa "en su caso, al órgano de control interno de los entes públicos", Esquivel Mossa



salvo por lo que se refiere al artículo 2, Franco González Salas con salvedades, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en tema 6, consistente en reconocer la validez de los artículos 6, 11, 14, del 24 al 28, del 30 al 33, 36, fracciones de la I a la IX, 37, 38, 39, salvo sus porciones normativas "concubina o concubinario" y "hasta el cuarto grado", del 40 al 63, 64, salvo su párrafo segundo, en su porción normativa "La inhabilitación y la destitución podrán imponerse conjuntamente con la sanción económica", del 65 al 73, 74, salvo su párrafo segundo, en su porción normativa "o sustanciadora", 75, salvo su párrafo último, del 76 al 83, del 85 al 103, 105, salvo su porción normativa "Serán horas hábiles las que medien entre las 8:00 y las 18:00 horas", del 106 al 198, 201 y del 203 al 208 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 124, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecisiete. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, consistente en reconocer la validez del artículo 202 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 124, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecisiete. Los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

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 quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 7, consistente en reconocer la validez del artículo transitorio primero, en su porción normativa "La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes", de la Ley de Responsabilidades Administrativas del



Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 124, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecisiete. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo 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 en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, consistente en declarar la invalidez de los artículos 9 y 84 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 124, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecisiete. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, consistente en declarar la invalidez del artículo 21 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 124, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecisiete. El Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa obligada por la mayoría en el tema de la procedencia, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría en el tema de la procedencia, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat por consideraciones distintas, Laynez Potisek por consideraciones distintas, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de



fondo, en su tema 4, consistente en declarar la invalidez del artículo 36, fracciones de la X a la XXIII y XXVI, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 124, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecisiete. El Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en tema 6, consistente en declarar la invalidez de los artículos 39, en sus porciones normativas "concubina o concubinario" y "hasta el cuarto grado", 75, párrafo último, y 105, en su porción normativa "Serán horas hábiles las que medien entre las 8:00 y las 18:00 horas", de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 124, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecisiete. El Ministro Laynez Potisek votó en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en tema 6, consistente en declarar la invalidez del artículo 64, párrafo segundo, en su porción normativa "La inhabilitación y la destitución podrán imponerse conjuntamente con la sanción económica", de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 124, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecisiete. Los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Aguilar Morales anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales,



Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en tema 6, consistente en declarar la invalidez del artículo 74, párrafo segundo, en su porción normativa "o sustanciadora", de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 124, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecisiete. Los Ministros Esquivel Mossa y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá 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 quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 7, consistente en declarar la invalidez de los artículos transitorios primero, en su porción normativa "no obstante se dará un plazo de 180 días naturales para que se hagan las adecuaciones necesarias al presupuesto y demás normatividad necesaria para la implementación de la presente ley", y quinto de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 124, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecisiete. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 7, consistente en declarar la invalidez del artículo transitorio sexto de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 124, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecisiete. El Ministro Aguilar Morales votó en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.



En relación con el punto resolutivo 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, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Sometida a votación la pregunta: ¿pueden analizarse de oficio las violaciones al procedimiento legislativo?, se expresó una mayoría de nueve votos en sentido positivo de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa únicamente cuando haya elementos evidentes en el expediente, Aguilar Morales con salvedades, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández con salvedades, Ríos Farjat con salvedades, Laynez Potisek con salvedades, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Franco González Salas votaron en contra.

Sometida a votación la propuesta consistente en declarar la invalidez del decreto impugnado por violaciones al procedimiento legislativo del que derivó, únicamente se expresó en favor la Ministra Piña Hernández. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



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

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de marzo de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 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 5 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Votos concurrente y particular que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la acción de inconstitucionalidad 115/2017.

En sesión celebrada el veintitrés de enero de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, analizó distintas normas de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, impugnadas por diversos diputados de la LXII Legislatura del Congreso de dicha entidad federativa.

El análisis de las impugnaciones se realizó a la luz de la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince en materia de combate a la corrupción, que facultó al Congreso de la Unión para emitir, entre otras, la ley general que distribuyera competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, las que correspondan a los particulares con motivo de faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.¹

A continuación, me permitiré manifestar en el presente voto concurrente las razones adicionales por las cuales voté por la invalidez del artículo 21 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes y, pos-

¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"(Adicionada, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

"..."



teriormente, en el voto particular, los motivos por los que estimé que, contrario al criterio mayoritario, el artículo 64 del mismo ordenamiento resultaba constitucional.

Voto concurrente en relación con la inconstitucionalidad del artículo 21 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó por unanimidad de votos declarar la invalidez del artículo 21 de la ley impugnada, por estimarlo contrario al artículo 32 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y, en consecuencia, de los artículos 73, fracción XXIX-V, 124 y 133 de la Constitución Federal.

Esto, porque mientras que el legislador federal en la ley general, previó la obligación de *todos* los servidores públicos de presentar la declaración patrimonial y de intereses, el legislador local, indebidamente, estableció un catálogo de los servidores públicos que deberían presentar la declaración aludida, de manera que aquellos funcionarios que no encuadraran en algún supuesto no estarían obligados a ello, contraviniendo con ello lo dispuesto en la norma emitida por el legislador federal.

La norma impugnada era del tenor literal siguiente:

"Artículo 21. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante la Secretaría o su respectivo órgano interno de control, todos los servidores públicos que a continuación se mencionan:

- "I. En el Poder Legislativo: los diputados, el auditor superior del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes, el secretario general, los directores generales, el titular de la Contraloría Interna y los jefes de departamento o su equivalente;
- "II. En el Poder Ejecutivo: desde el nivel de jefes de departamento o equivalente hasta el titular del Poder Ejecutivo del Estado;
- "III. En el Poder Judicial: desde el nivel de jefes de departamento o equivalente, de actuario hasta los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia;
- "IV. En los Órganos Constitucionales Autónomos: desde el nivel de jefes de departamento o equivalente hasta el titular del órgano; y



"V. En los Municipios: desde el nivel de jefes de departamento o equivalente hasta los integrantes del Ayuntamiento.

"Esta misma obligación la tendrán los servidores públicos que tengan a su cargo, una o más de las funciones siguientes:

"a) Procuración y administración de justicia y reeducación social;

"b) Representación legal titular delegada para realizar actos de dominio, de administración general o de ejercicio presupuestal;

"c) Administración de fondos y recursos federales, estatales o municipales;

"d) Custodia de bienes y valores;

"e) Resolución de trámites directos con el público para efectuar pagos de cualquier índole para obtener licencias, permisos, concesiones o cualquier otra clase de autorización;

"f) Adquisición o comercialización de bienes y servicios; y

"g) Auditores y supervisores."

Asimismo, deberán presentar declaración de situación patrimonial los demás servidores públicos que determine la Secretaría y los órganos internos de control de los entes públicos, mediante disposiciones generales debidamente fundadas y motivadas, debiendo además presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia."

Razones adicionales

Si bien estuve a favor de la conclusión y de las consideraciones recién expuestas, estimo que la inconstitucionalidad de la norma se actualiza, también, por razones adicionales, las cuales me permito exponer a continuación:

Efectivamente, el legislador federal, en ejercicio de la facultad concedida en el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal, emitió el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En dicha legislación, entre otras cosas, se prevé que todos los servidores públicos deberán presentar 3 declaraciones, a saber: las de-



claraciones de situación patrimonial y de intereses, así como la declaración fiscal anual, en los términos de la legislación de la materia.²

Sentado lo anterior, me parece que el legislador local alteró el parámetro anterior en el artículo 21 impugnado de distintas maneras.

Por lo que hace a su primer párrafo, que establecía el catálogo de los servidores públicos que estarían obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, estimo que su inconstitucionalidad se actualizó por dos razones distintas.

En primer lugar, por la razón aceptada de manera unánime por el Tribunal Pleno, toda vez que el servidor público que no estuviera contemplado o no encuadrara en alguno de los supuestos previstos por la norma no se encontraría obligado a presentar las declaraciones correspondientes; además, lo dispuesto por el segundo párrafo de la norma me hace pensar que sí existen servidores públicos que no estaban contemplados en tal listado, pues la obligación de presentar la declaración patrimonial y la fiscal anual también se preveía para aquellos servidores públicos que determinara la Secretaría y los órganos internos de control de los entes públicos, mediante disposiciones generales.

Y, en segundo lugar, porque no establecía, a diferencia de lo dispuesto por la ley general de la materia, que aquellos servidores públicos obligados a presentar la declaración de situación patrimonial y de intereses, también lo estaban en relación con la presentación de la declaración fiscal anual, lo que también implicó una alteración del parámetro de responsabilidades administrativas diseñado por nuestro legislador federal.

Adicionalmente, considero que el segundo párrafo de la disposición impugnada resultó inconstitucional porque únicamente obligaba a los servidores públicos determinados por la Secretaría y los órganos internos de control de los entes públicos mediante disposiciones generales a presentar la declaración de situación patrimonial, sin hacer mención alguna de la declaración de intereses.

² **Ley General de Responsabilidades Administrativas.**

"Artículo 32. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las Secretarías o su respectivo órgano interno de control, todos los servidores públicos, en los términos previstos en la presente ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia."



De esta manera, advertí que la norma resultaba inválida porque, incumplía, de manera general, con el mandato de que todos los servidores públicos se encuentran obligados a presentar las tres declaraciones que prevé la Ley General de la materia.

Voto particular en relación con la declaración de inconstitucionalidad del artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes

El Tribunal Pleno, por mayoría de diez votos, determinó declarar la invalidez del artículo 64, párrafo segundo, en la porción normativa "la inhabilitación o la destitución podrán imponerse conjuntamente con la sanción económica". Dicho artículo era del tenor literal siguiente:³

"Artículo 64. Las sanciones administrativas que imponga la Sala a los servidores públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:

"... A juicio de la Sala, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la falta administrativa grave. **La inhabilitación y la destitución podrán imponerse conjuntamente con la sanción económica ...**"

La razón por la cual se declaró la invalidez de la disposición recién transcrita fue por considerar que la regulación en materia de sanciones y su forma de imposición se encuentra reservada, de manera exclusiva, al Congreso de la Unión, por lo que el legislador local únicamente se encontraba facultado para replicar, o en su caso adaptar, la norma local.

Si bien compartí la consideración anterior, a mi parecer, la norma impugnada no resultaba inconstitucional, pues también el artículo 78, fracción IV, párrafo segundo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé que al infractor le podrán ser impuestas **una o más de las sanciones administrativas** (suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación) siempre que sean compatibles entre ellas y de acuerdo con la gravedad de la falta.⁴

³ El artículo fue estudiado en su redacción anterior a la reforma que tuvo lugar después de la presentación de la demanda; sin embargo, se determinó no sobreseer en la acción, en virtud de que subsistía en su integridad y con su reforma no se subsanaron los vicios que se hicieron valer en la demanda, ni se alteró de manera sustancial la materia de la litis.

⁴ **Ley General de Responsabilidades Administrativas.**

"Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el tribunal a los servidores públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:



En ese sentido, me parece que la porción impugnada era una de las opciones con las que cuenta la autoridad de imponer *una o más sanciones administrativas*, situación que, se reitera, es permitida por la Ley General.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de marzo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 115/2017.

En sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por diputados integrantes de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes demandando la invalidez de diversos preceptos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes en fecha primero de agosto de dos mil diecisiete.

El tema central consistió en verificar si los artículos impugnados resultaban inconstitucionales por inobservar los principios competenciales establecidos en los artículos 73, fracción XXIX-V y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

I. Razones de la concurrencia

En este precedente, en general, voté a favor de las propuestas de reconocimiento de validez y de las declaratorias de invalidez presentadas. Sin embargo, considero imprescindible elaborar este voto concurrente para especificar porque,

"I. Suspensión del empleo, cargo o comisión;

"II. Destitución del empleo, cargo o comisión;

"III. Sanción económica, y

"IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

A juicio del tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a (sic) la gravedad de la falta administrativa grave...."



en mi opinión, la sentencia debió ahondar en cuanto al régimen competencial que a nivel constitucional está previsto para la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Ello es así, porque, a diferencia de lo que se presupone en el estudio introductorio de la sentencia aprobada, la concurrencia a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-V de la Constitución Federal no es equivalente a la prevista para el Sistema Nacional Anticorrupción, tal y como se sigue de los trabajos legislativos que dieron origen a la reforma constitucional de mayo de dos mil quince.

En ese sentido, el órgano reformador de la Constitución definió con claridad su intención de que el Congreso de la Unión debería emitir una ley general, en la cual, sin privar de sus competencias legislativas a las entidades federativas, sirviera de referente para homologar la legislación en materia de responsabilidades administrativas, sanciones, procedimientos y obligaciones de los servidores públicos, así como particulares involucrados con faltas graves.

En observancia de dicho mandato fue que se emitió la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuyos artículos 1o. y 2o. dan cuenta sobre su objeto y en el artículo 8o. impone a las autoridades federales y locales concurrir en su cumplimiento.

Derivado de lo anterior, me parece que, a fin de homologar su sistema local y estar en congruencia con lo dispuesto por la ley general, las legislaturas locales válidamente pueden reproducir lo dispuesto en esta última o hacer aquellos ajustes necesarios para garantizar su operatividad, así como abordar los elementos no reservados expresamente por la ley general, aplicando la fórmula del artículo 124 constitucional. Siendo este el criterio que rigió mis posicionamientos en torno al asunto presentado.

Consecuentemente, voté por el reconocimiento de validez de los artículos 6, 11, 14, 24 al 28, 30 al 33, 36, fracción I a IX, 37 al 83, 85 al 103, 105 al 198, 201 y 203 al 208 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes que reprodujeron, sin modificaciones de sentido normativo, lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Sin embargo, en mi opinión, debieron invalidarse, además, de los preceptos determinados en la sentencia aprobada, los artículos 149, en la porción normativa



"o bien, de las instituciones públicas de educación superior", 174, en la porción normativa "de las contralorías o de los tribunales administrativos de otros Estados", y 204, fracción I, en la porción "en su caso, al órgano de control interno de los entes públicos", pues contravienen el sistema competencial previsto en materia de responsabilidades administrativas por los artículos 73, fracción XXIX-V y 124, al distorsionar lo dispuesto en los artículos 164, 189 y 225 de la ley general, respectivamente.

Finalmente, en lo concerniente al tema 7 identificado en la sentencia aprobada, reitero en el presente voto mi convicción expresada en las sesiones en torno a que la acción debió ser sobreseída respecto de los artículos primero y sexto transitorios, ya que, a mi parecer, existió cesación de sus efectos, pues a la fecha de resolución ya había transcurrido el plazo de 180 días para realizar las adecuaciones correspondientes, lo cual agotó el objeto de dichos preceptos transitorios y si bien no niego que contravenían a la ley general, lo cierto es que se actualizaba una causa de improcedencia cuyo estudio resultaba previo al análisis constitucional.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de marzo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 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 115/2017.

1. En sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la acción citada al rubro. La materia del asunto fue analizar la regularidad constitucional de una serie de preceptos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.
2. Como se observa de la sentencia, voté a favor de la gran mayoría de consideraciones y conclusiones. Sin embargo, el presente documento es para hacer una aclaración respecto a lo fallado en el tema 6 del estudio de fondo, en donde se examina la constitucionalidad de los artículos 6o., 11, 14, 24 al 28, 30 al 33, 36, fracción I a la IX, 37 al 83, 85 al 103, 105 al 198, 201 y 203 al 208 impugnados bajo argumentos de incompetencia y/o seguridad y legalidad jurídicas.
3. Al respecto, si bien coincido en que el sistema nacional anticorrupción y de responsabilidades administrativas es complejo y se encuentra regulado en la



Constitución Federal y en diversas leyes generales y demás normatividad aplicable, ha sido mi criterio reiterado que sobre esta temática hay que ser muy cuidadosos; en particular, por lo que hace al ámbito competencial. No todo contenido normativo relacionado con estas materias es regulable por parte de las entidades federativas.

4. Desde que se falló la acción de inconstitucionalidad 131/2017 y sus acumuladas, sostuve que el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala explícitamente que será al Congreso de la Unión al que le corresponda emitir una ley general en la que "distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran".
5. En ese sentido, tal como lo expresa la sentencia, no hay un vicio general de inconstitucionalidad que se actualice por la mera réplica o asimilación de contenidos de la ley local frente a la ley general. Sin embargo, en este punto es justo donde cabe tener especial precaución, ya que de acuerdo a la citada fracción del artículo 73 constitucional las entidades no pueden modificar sustantivamente el régimen relativo a los supuestos de responsabilidad administrativa, sus obligaciones y las sanciones aplicables. Dicha regulación, desde un plan material, se encuentra reservada para el Congreso de la Unión y, en caso de no respetarse, las normas locales que desatiendan a la legislación general están viciadas desde un punto competencial y, concomitantemente, material.
6. En otras palabras, las entidades federativas pueden replicar (si así lo desean) en sus legislaciones los supuestos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, sus obligaciones y sanciones, lo que no pueden hacer es regularlos en contravención a lo previsto en la legislación general. Si se adoptara una posición interpretativa, se vería truncada y traicionada la finalidad del Constituyente Permanente para establecer un sistema nacional anticorrupción y de responsabilidad administrativa, pues paradójicamente se volvería al mismo sistema que se pretendió abandonar en el que cada entidad federativa, por ejemplo, detallaba sus supuestos de responsabilidad administrativa y sanciones.
7. Bajo estas premisas es que apoyé la declaratoria de inconstitucionalidad de diversos preceptos de la ley. A diferencia de otras materias (como la de coaliciones electorales) en donde se ha reservado su regulación a una única



legislación federal, en materia de responsabilidades administrativas, estamos en presencia de una legislación general que distribuye competencias, donde lo que se debe verificar es el cumplimiento de los supuestos materiales en torno a las responsabilidades administrativas, sus sanciones y el procedimiento. Por ello, como lo hace la sentencia, de una comparativa de ciertos preceptos reclamados con la legislación general, se aprecia una incompatibilidad de contenidos; lo que evidencia, a mi juicio, que el legislador de Aguascalientes no se limitó a reiterar formalmente tales contenidos, sino que los reguló materialmente desatendiendo la premisa constitucional de que tal facultad le corresponde al Congreso de la Unión.

8. Ahora bien, en relación con la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 74, párrafo segundo,¹ impugnado, la mayoría de los integrantes del Pleno determinó que debía declararse la invalidez únicamente de la porción normativa que dice: "sustanciadora". A mi parecer, debió haberse invalidado toda la porción normativa que dice: "o sustanciadora, la cual procederá inmediatamente a turnar el expediente a la autoridad resolutora a fin de que ésta imponga las sanciones correspondientes". Ello, al no ser acorde a lo previsto en el artículo 88 de la Ley General.²

9. Por su parte, no paso por alto que existen otras normas reclamadas que guardan ciertas diferencias textuales con la ley general; no obstante, desde mi punto de vista, esas diferencias no inciden en su contenido material y, por ello, no actualizan el referido vicio competencial:

Los artículos 42, segundo párrafo, 47, primer párrafo, 58 y 61, penúltimo párrafo, de la ley de Aguascalientes, al hacer referencia a los servidores públicos, no sólo utiliza los conceptos empleo, cargo o comisión, sino que también agrega

¹ Artículo 74. La persona que haya realizado alguna de las faltas administrativas graves o faltas de particulares, o bien, se encuentre participando en su realización, podrá confesar su responsabilidad con el objeto de acogerse al beneficio de reducción de sanciones que se establece en el artículo siguiente.

Esta confesión se podrá hacer ante la autoridad investigadora o **sustanciadora**, la cual procederá inmediatamente a turnar el expediente a la autoridad resolutora a fin de que ésta imponga las sanciones correspondientes.

² Artículo 88. La persona que haya realizado alguna de las faltas administrativas graves o faltas de particulares, o bien, se encuentre participando en su realización, podrá confesar su responsabilidad con el objeto de acogerse al beneficio de reducción de sanciones que se establece en el artículo siguiente. Esta confesión se podrá hacer ante la **autoridad investigadora**.



la expresión "función"; siendo que este último término no se encuentra previsto en la ley general de manera explícita. Empero, se entiende que "función" es equiparable materialmente a los conceptos empleo, cargo o comisión, pues la Constitución Federal y la ley general hacen una interpretación extensiva de quiénes son servidores públicos, incluyendo lógicamente cualquier función estatal.

- Los artículos 183, fracción II, y 187, último párrafo, de la ley local impugnada, a diferencia de los artículos 198 y 202 de la ley general, no aluden expresamente a la figura de "secretario". Sin embargo, se entiende que, aunque la ley local no lo dice expresamente, son los funcionarios específicos (los secretarios) los encargados de dirigir la audiencia en el procedimiento administrativo y, en su caso, de firmar la resolución de acuerdo con la legislación procesal aplicable.
- Finalmente, en el artículo 204, fracción I, de la ley local, a diferencia de lo previsto en el artículo 225 de la ley general, se señala que cuando el servidor público haya sido sancionado, se dará vista a su superior jerárquico, a la Secretaría y "en su caso, al órgano interno de control" (la ley general no incluye esta referencia al órgano interno). Se estima que no resulta inconstitucional, pues es un desarrollo legislativo de la entidad federativa que, aunque no se encuentra expresamente previsto en la Ley General, se entiende sistemáticamente que ésta la permite.

Este voto se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 115/2017.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las sesiones celebradas los días veinte, veintiuno y veintitrés de enero de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, promovida por diputadas y diputados de la LXVIII Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes, en la que entre los diversos preceptos impugnados se demandó la invalidez de las fracciones X a XXIII y XXVI del artículo 36 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de esa entidad.¹

¹ **Artículo 36.** Incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes: ...

X. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio, o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;



Al respecto, las personas legisladoras manifestaron que el Poder Legislativo de Aguascalientes estableció una categorización en la ley local de faltas admi-

- XI.** Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir con las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos públicos;
- XII.** Utilizar exclusivamente para los fines a que estén afectos, los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas, o la información confidencial que obtengan con motivo de sus funciones;
- XIII.** Abstenerse de ejercer las funciones de su empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le asignó o después de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones, debiendo en todo caso entregar a quien su superior jerárquico designe o a quien legalmente deba sustituirlo, todos los recursos que haya tenido a su disposición, así como los documentos y asuntos relacionados con sus funciones en un término no mayor de cinco días hábiles, contados a partir de la fecha de su separación, debiendo levantarse acta administrativa circunstanciada ante el órgano de control que corresponda;
- XIV.** Abstenerse de ocupar más de una plaza presupuestal o desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión públicos por el que se disfrute de sueldo o que la ley le prohíba, con excepción del ramo de la instrucción;
- XV.** Abstenerse de autorizar a sus subordinados a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de tres días continuos o quince discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando no estén justificadas;
- XVI.** Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de alguna disposición jurídica relacionada con el servicio público;
- XVII.** Abstenerse de tener colaboradores en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que no sean servidores públicos, salvo aquellos que colaboren con motivo de programas de servicio social o prácticas profesionales;
- XVIII.** Velar por la expedita administración pública, evitando en todo caso procedimientos innecesarios;
- XIX.** Proporcionar, en su caso, en tiempo y forma ante las dependencias competentes, la documentación comprobatoria de la aplicación de recursos económicos federales, estatales o municipales, asignados a través de los planes y programas respectivos;
- XX.** Proporcionar el apoyo, asistencia y atención que requiera el órgano de control interno de la dependencia, organismo auxiliar, fideicomiso o Municipio, a efecto de que pueda cumplir con las atribuciones que le señalen las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables;
- XXI.** Abstenerse de tramitar o intervenir como abogado, representante, apoderado o en cualquier otra forma semejante, en la atención de asuntos de los que haya tenido conocimiento, tramitado o que se encuentren en el área en la cual se desempeñó como servidor público. esta prevención es aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión;
- XXII.** Abstenerse de realizar cualquier acto que implique distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas;



nistrativas, como graves y no graves, de manera distinta a lo establecido por el Congreso de la Unión en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El Pleno determinó, por unanimidad de votos, declarar la invalidez de las disposiciones normativas antes referidas.² La sentencia se sustenta en que las legislaturas de los estados **no tienen competencia para ampliar el catálogo de infracciones**, en este caso no graves, en que pueden incurrir los sujetos de la ley. Ello es así, pues al modificar la naturaleza de la infracción no sólo se contraponen el artículo 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas,³ sino que trasciende a aspectos intrínsecos de competencia sobre la

XXIII. Abstenerse de proporcionar apoyo o prestar algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, por sí o a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal; y

XXVI. Las demás que les impongan las leyes y disposiciones reglamentarias o administrativas.

² Votaron por la invalidez del artículo 36, fracciones de la X a la XXIII y XXVI, las Ministras Piña Hernández, apartándose de consideraciones, Esquivel Mossa, obligada por la mayoría en el tema de la procedencia y, la suscrita, por consideraciones distintas. Así como los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, obligado por la mayoría en el tema de la procedencia, Laynez Potisek, por consideraciones distintas, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

³ **Artículo 49.** Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de esta ley;

II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la presente ley;

III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público.

En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente ley;

IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta ley;

V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;



autoridad que debe resolver: los órganos internos de control (para el caso de conductas no graves), o bien, el órgano fiscalizador correspondiente y la resolución a cargo del Tribunal de Justicia Administrativa competente (en las conductas graves).

Razones de la concurrencia

Si bien compartí la invalidez de las disposiciones normativas impugnadas, lo hice por razones distintas a las establecidas en la sentencia, pues desde mi perspectiva, las Legislaturas Locales sí tienen competencia para ampliar el catálogo de conductas sancionables, y el presente documento explica las consideraciones de las que parte mi postura.

Como punto de partida normativo refiero que el artículo 40 de la Constitución Federal establece que los estados que integran la República Mexicana son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior;⁴ y, por su parte, el artículo 124 señala que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias.⁵ Otro precepto, del mismo ordenamiento, que resulta

VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;

IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un conflicto de interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad, y

X. Sin perjuicio de la obligación anterior, previo a realizar cualquier acto jurídico que involucre el ejercicio de recursos públicos con personas jurídicas, revisar su constitución y, en su caso, sus modificaciones con el fin de verificar que sus socios, integrantes de los consejos de administración o accionistas que ejerzan control no incurran en conflicto de interés.

⁴ **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.

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.



relevante para el caso en estudio es el 73, fracción XXIX-V,⁶ porque determina que el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para emitir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno con el fin de establecer obligaciones, sanciones y procedimientos afines al régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de particulares relacionadas con las mismas.

Del marco constitucional anterior, se desprende, por una parte, que el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para expedir la ley general y, por otra, que existe una concurrencia entre la Federación y los Estados en materia de responsabilidades administrativas, siempre y cuando, **estos últimos al emitir la legislación correspondiente no se aparten de las bases constitucionales ni de la ley general.**

Al respecto, inclusive el dictamen que dio origen a la reforma constitucional en materia anticorrupción de veintisiete de mayo de dos mil quince,⁷ (por la que se creó la Ley General de Responsabilidades Administrativas de dos mil dieciséis) señala que la pretensión de la reforma era contar con un marco normativo de carácter general que proporcionara al Sistema Nacional Anticorrupción los elementos idóneos para su funcionamiento y sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de unir esfuerzos hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción.

No obstante, del mencionado dictamen también se desprende que la reforma buscaba dar facultades a las entidades federativas para legislar en la materia, siempre en congruencia con lo que disponga la ley general, **pero con plena libertad para establecer conductas susceptibles de ser constitutivas de**

⁶ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad para: ...

XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

⁷ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Aprobado por el Pleno del Senado de la República el 21 de abril de 2015 por 99 votos a favor. (páginas 77 a 84).



infracciones administrativas y sus respectivas sanciones, distintas inclusive, de las reconocidas a nivel federal. De manera textual el dictamen estableció lo siguiente:

"Es preciso advertir que esta redacción establece que la ley general distribuirá competencias entre los órdenes de gobierno 'para establecer las responsabilidades administrativas ...' Dichas responsabilidades, obligaciones, sanciones, etcétera, se establecen en actos formal y materialmente legislativos, por lo que no se hace nugatoria la facultad de las entidades federativas de legislar en la materia, sólo que habrán de hacerlo en congruencia con lo que disponga la ley general. De esta forma, corresponderá al Congreso de la Unión establecer claramente las conductas susceptibles de ser constitutivas de infracciones administrativas y sus respectivas sanciones y, en ejercicio de la facultad de distribución de competencias, podrá determinar la subsistencia de las sanciones previstas en los ordenamientos federales, así como los previstos en las disposiciones locales, siempre que no sean contrarias a las previstas en la ley general.

"La redacción que se propone contempla la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de determinar aspectos subjetivos y adjetivos en materia de responsabilidades de servidores públicos, aplicables a todos los órdenes de gobierno, **así como reservar a la Federación y a las entidades federativas la regulación de otras conductas que, atendiendo a la naturaleza y circunstancias específicas de cada uno de ellos, deban ser reguladas por la legislación federal o local; además de distribuir competencias, lo que permitirá una mayor articulación con el sistema, que constituye el eje central de la reforma.**"

Por lo anterior, desde mi perspectiva, el catálogo de conductas reconocido en la ley general **únicamente dispone un piso mínimo, no limitativo, de hipótesis de hecho** para efectos del procedimiento administrativo de responsabilidad, pero **faculta a los Congresos Estatales a regular otras que atiendan a su propio entorno y necesidades**, siempre que, respetando lo determinado por la mencionada ley general, **no reclasifiquen** la gravedad o no gravedad de las conductas establecidas por el Congreso de la Unión.

Con base en estas consideraciones es que, respetuosamente, me aparto del criterio expuesto por la mayoría en el Pleno, ya que tratándose del catálogo de



conductas para determinar la responsabilidad administrativa de las personas servidoras públicas, **los Congresos Locales sí cuentan con atribuciones constitucionales** para establecer diversas disposiciones específicas a través de las cuales pretendan atender determinada realidad que en esa materia esté sucediendo en cada entidad, **siempre y cuando no reclasifiquen la gravedad o no gravedad de las conductas establecidas por el Congreso de la Unión.**

Esta postura la refuerza también la adopción de una interpretación apegada a la realidad de cada entorno social. La corrupción es un fenómeno transversal que afecta de distintas maneras y con diferentes prácticas el funcionamiento de las instituciones, por lo que se proyecta mediante un abanico de posibilidades cuya dimensión es muy compleja de definir y establecer a través de medidas únicas o cerradas de previsión de comportamientos.

Por ello, considero que la reforma constitucional solo puede entenderse en su sentido y alcance a través del reconocimiento de que las Legislaturas Locales, dentro de las posibilidades que les brinda la Constitución y la ley general, una esfera de competencia para detectar las acciones que cotidianamente afectan a las instituciones y se desenvuelven en las relaciones cotidianas políticas y sociales, para que adopten las modalidades, supuestos o reglas específicas, con las que desarrollen medidas legislativas pertinentes para hacer frente a la situación, de ahí que no me parezca acertado ni justificado limitar a los congresos locales en este tema.

Con base en estos argumentos, si bien compartí la invalidez del artículo 36, fracciones X a XXIII y XXVI, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, ello fue porque se produjo una violación a los principios de legalidad, reserva de ley y subordinación jerárquica, en tanto el legislador de Aguascalientes **reclasificó la gravedad de determinadas conductas de graves a no graves, desconfigurando la categorización que sobre las mismas impone la Ley General de Responsabilidades Administrativas.** Sin embargo, por las razones expuestas, no acompañé la afirmación de que el catálogo previsto en ésta no pueda ser ampliado por las entidades federativas de acuerdo a sus realidades locales.

Este voto se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ESTUDIO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA QUE FORMA UN SISTEMA NORMATIVO A PARTIR DE SU INTERACCIÓN CON OTRAS LLEVA A FIJAR COMO MATERIA DE LA LITIS LA TOTALIDAD DE DICHO SISTEMA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DE REFRENDAR DECRETOS Y REGLAMENTOS, A CARGO DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO, CONSTITUYE UN ACTO AUTÓNOMO QUE LES OTORGA LEGITIMACIÓN PASIVA INDEPENDIENTE DEL PODER EJECUTIVO.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA NORMA IMPUGNADA EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (ARTÍCULO 135, PÁRRAFOS TERCERO, CUARTO Y QUINTO, DEL REGLAMENTO PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CONDICIONES PARA LA PROCEDENCIA DEL SOBRESEIMIENTO POR DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR DESISTIMIENTO EXPRESO DE LA PARTE ACTORA CUANDO NO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES (DECRETO 654, MEDIANTE EL CUAL SE RATIFICA A LA MAGISTRADA NUMERARIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EL CINCO DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 354/2019. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 26 DE ABRIL DE 2021. UNANIMIDAD DE ONCE VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO



GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, JOSÉ FRANCO GONZÁLEZ SALAS, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintiséis de abril de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 354/2019 promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos. El problema jurídico a resolver consiste en determinar si existe o no una invasión a la esfera de competencias del Poder actor con motivo del Decreto 654, mediante el cual se ratióficó a Guillermina Jiménez Serafín como Magistrada numeraria del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos; ello, a partir de un análisis de regularidad constitucional tanto del acto en sí mismo como de los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos aplicados en dicho decreto.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL ASUNTO

1. **Presentación de la demanda.** El cuatro de diciembre de dos mil diecinueve, María del Carmen Verónica Cuevas López, en su carácter de Magistrada presidenta del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos y en representación del Poder Judicial de dicha entidad, promovió una demanda de controversia constitucional en la que impugnó el acto y las normas que se señalan a continuación:¹

¹ Al día siguiente de interposición de la demanda, el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, la propia Magistrada presidenta del Tribunal Superior presentó otro escrito ante esta Suprema Corte,



a) El **Decreto 654**, aprobado por el Congreso del Estado de Morelos en su sesión celebrada el cuatro de diciembre de dos mil diecinueve y publicado en el Periódico Oficial de Morelos al día siguiente, a través del cual se ratificó a Guillermina Jiménez Serafín como Magistrada numeraria del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

b) Los **párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 135** del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos (con motivo de su primer acto de aplicación consistente en dicho decreto).

2. **Antecedentes del asunto.** Para la comprensión plena del asunto es necesario tener en cuenta los siguientes antecedentes, los cuales no se restringen a los hechos estrictamente relacionados con la ratificación de Guillermina Jiménez Serafín como Magistrada, sino que comprenden el contexto normativo constitucional en el que se insertan el acto y las normas impugnadas.² Para mantener un orden explicativo, los antecedentes serán narrados de manera cronológica, con ciertas aclaraciones fácticas o normativas.

Antecedentes relacionados con el decreto reclamado

a) Mediante el Decreto 1569, publicado en el Periódico Oficial de Morelos el veintinueve de julio de dos mil nueve, se designó a Guillermina Jiménez Serafín como Magistrada supernumeraria del Tribunal Superior de Justicia del Estado.³ De acuerdo con el articulado de la Constitución Local vigente en ese

que denominó de "alcance a mi demanda de controversia". En éste únicamente se reiteró la intención de cuestionar la modificación realizada al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado.

² Estos antecedentes derivan tanto de las constancias del expediente como de diversos hechos notorios. Esto de conformidad con las jurisprudencias P./J. 16/2018 (10a.), de título y subtítulo: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE)." y P./J. 74/2006 de rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO."

³ Decreto 1563

"Artículo quinto. Se designa a la licenciada Guillermina Jiménez Serafín, Magistrada supernumeraria del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, en sustitución del licenciado Wilfrido López Luna."



momento, los Magistrados supernumerarios se mantendrían en su encargo por un periodo de seis años, al término del cual podrían ser designados nuevamente para el mismo cargo y por el mismo periodo.⁴

b) El nueve de junio de dos mil catorce, Guillermina Jiménez Serafín presentó una solicitud de licencia ante el Poder Legislativo Local para separarse por tiempo indefinido del cargo de Magistrada que venía desempeñando, pues el titular del Poder Ejecutivo de la entidad la había invitado a ocupar el cargo de Consejera ante el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de Morelos. Esta solicitud fue concedida en sus términos mediante el Decreto 1475;⁵ no obstante, en el cuerpo considerativo del decreto emitido por el Congreso morelense se precisó que *"los efectos de la presente licencia será (sic) hasta el día veintiocho de julio del año dos mil quince, fecha en la que termina la vigencia del Decreto Número Mil Quinientos Sesenta y Nueve"*.

c) El trece de junio de dos mil catorce, el titular del Poder Ejecutivo de Morelos designó a Guillermina Jiménez Serafín como Consejera del Consejo de la Judicatura Estatal; cargo que ejerció desde el veintitrés de junio de dos mil catorce hasta el quince de febrero de dos mil dieciocho, fecha en la que se extinguió el Consejo de la Judicatura de Morelos.

d) Durante el lapso de ese tiempo, el quince de julio de dos mil quince, el Congreso de Morelos aprobó el "ACUERDO POR EL QUE SE RESUELVE LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LA MAGISTRADA SUPERNUMERARIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA CON LICENCIA INDEFINIDA GUILLERMINA JIMÉNEZ SERAFÍN.", en el que determinó que era improcedente iniciar con el procedimiento de evaluación de dicha Magistrada a efecto de decidir sobre su

"Artículo Séptimo.- Los profesionistas aludidos, deberán desempeñar su cargo a partir de que rindan protesta ante el Pleno de esta Soberanía, por un término de seis años."

⁴ Ésta fue la interpretación realizada por la Segunda Sala de esta Suprema Corte en el amparo en revisión 846/2015 del artículo 89 de la Constitución Local.

⁵ Decreto 1475

"Artículo Único. Se concede licencia por tiempo indefinido a la maestra en Derecho GUILLERMINA JIMÉNEZ SERAFÍN, para separarse del cargo de Magistrada supernumeraria del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos."



nueva designación.⁶ Para llegar a esta determinación el Congreso morelense formuló tres argumentos: primero, que Guillermina Jiménez Serafín no se encontraba ocupando su cargo de Magistrada supernumeraria y que no había solicitado la reinstalación en dicho cargo; segundo, que no cumplió con el periodo constitucional de seis años que exige el puesto y, tercero, que los Magistrados supernumerarios no tienen el derecho a la inamovilidad sino hasta que se les nombre Magistrados numerarios.

e) En desacuerdo con esta resolución legislativa, Guillermina Jiménez Serafín promovió un juicio de amparo, el cual le fue favorable en ambas instancias.⁷ Con esto, la justicia federal ordenó al Congreso de Morelos dejar sin efectos el acuerdo mencionado y, hecho lo anterior, dictar otro con plenitud de jurisdicción en el mismo o diverso sentido pero purgando los vicios formales que fueron destacados en la sentencia de amparo. De este proceso es destacable que el Congreso de Morelos, en su escrito de revisión, reconoció que la licencia que le había otorgado a Guillermina Jiménez Serafín no interrumpió su plazo constitucional como Magistrada supernumeraria.⁸

f) El veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete se publicó el Decreto 1613 mediante el cual se reformó la Constitución del Estado de Morelos.⁹ Esen-

⁶ Acuerdo por el que se resuelve la situación jurídica de la Magistrada supernumeraria del tribunal superior de justicia con licencia indefinida Guillermina Jiménez Serafín

Primero.- Por las razones técnico jurídicas señaladas en el presente documento, no es procedente iniciar el procedimiento de evaluación de la maestra en derecho GUILLERMINA JIMÉNEZ SERAFÍN, quien cuenta con licencia indefinida en el cargo de Magistrada supernumeraria adscrita a la Sala Auxiliar del Tribunal Superior de Justicia del Estado, para ser ratificada.

⁷ Juicio de amparo 1507/2015, tramitado ante el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Morelos, y amparo en revisión 1091/2016, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito.

⁸ En palabras del Congreso de Morelos: "De lo señalado en los artículos quinto y séptimo del decreto NÚMERO MIL QUINIENTOS SESENTA Y NUEVE, se evidencia que el término para el desempeño del cargo de la quejosa como Magistrada supernumeraria del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, es de seis años comprendido del diecinueve de julio de dos mil nueve al dieciocho de julio de dos mil quince, hecho que la misma impetrante narra en su escrito de demandada, sin que pase por desapercibido para esta autoridad, que la quejosa, a partir del trece de junio de dos mil catorce, fue designada como Consejera Representante del Poder Ejecutivo ante el Consejo de la Judicatura Estatal, sin que la licencia otorgada por tiempo indefinido por el Congreso del Estado de Morelos, interrumpa el correr del tiempo del periodo de seis años para ocupar el cargo señalado". Referido en la sentencia del amparo en revisión 1091/2016, páginas 27-28.

⁹ Este decreto de reforma fue impugnado por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos en la acción de inconstitucionalidad 20/2017, la cual actualmente se encuentra en trámite.



cialmente, el objeto de esta reforma fue eliminar la ratificación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, de modo que estos funcionarios fueran nombrados por un periodo único de catorce años; asimismo, en el tercer artículo transitorio se determinó que los Magistrados que en ese momento se encontraban en funciones, por esta única ocasión, durarían en su encargo hasta cumplir veinte años de ejercicio en el cargo desde su primera designación.¹⁰ Debe mencionarse, además, que en la parte considerativa del decreto se formuló una lista de los Magistrados que en ese momento integraban el Tribunal Superior de Justicia, entre los que no se refería a Guillermina Jiménez Serafín.

g) El veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete, se publicó el "ACUERDO PARLAMENTARIO POR EL QUE SE REVOCA EL ACUERDO QUE RESOLVIÓ LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LA MAGISTRADA SUPERNUMERARIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA CON LICENCIA INDEFINIDA GUILLERMINA JIMÉNEZ SERAFÍN [...] EN CUMPLIMIENTO A LA EJECUTORIA PRONUNCIADA EN EL JUICIO DE AMPARO NÚMERO 1507/2015, RADICADO EN EL JUZGADO TERCERO DE DISTRITO DEL ESTADO DE MORELOS."¹¹ Con este

Por este motivo, cualquier referencia a esta reforma constitucional no debe entenderse de ninguna manera como una fijación de la litis o como un adelanto de la resolución a dicha acción de inconstitucionalidad.

¹⁰ Disposiciones transitorias

"Tercera. Los Magistrados que se encuentren en funciones en el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, en el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos, así como los del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, al hacerse la Declaratoria a la que se refiere la Disposición Transitoria Primera, por esta única ocasión, durarán en su encargo hasta cumplir veinte años contados a partir de la fecha de su primera designación, sin perjuicio de la aplicación de la disposición constitucional que establece el retiro forzoso por razón de edad y gozarán del haber de retiro en la forma y términos que determinen los ordenamientos correspondientes."

¹¹ Acuerdo parlamentario por el que se revoca el acuerdo que resolvió la situación jurídica de la Magistrada supernumeraria del Tribunal Superior de Justicia con licencia indefinida Guillermina Jiménez Serafín publicado el 14 de julio de 2015 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", en cumplimiento a la ejecutoria pronunciada en el juicio de amparo número 1507/2015, radicado en el Juzgado Tercero de Distrito del Estado de Morelos.

"Artículo primero. Se revoca y queda sin efecto legal alguno el Acuerdo por el que se resolvió la situación jurídica de la Magistrada supernumeraria del Tribunal Superior de Justicia con Licencia Indefinida Guillermina Jiménez Serafín, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5414, 6a. Época, de fecha 5 de agosto de 2015."

"Artículo segundo. Proceda la Junta Política y de Gobierno a llevar a cabo la evaluación de la Magistrada con licencia por tiempo indefinido Guillermina Jiménez Serafín, a fin de determinar sobre la procedencia de su designación en dicho cargo, para un periodo más en los términos apuntados en el cuerpo del presente Acuerdo."



Acuerdo, el Congreso de Morelos ordenó a la Junta Política y de Gobierno del mismo órgano que llevara a cabo la evaluación de Guillermina Jiménez Serafín.

h) En seguimiento a la determinación anterior, el veintidós de noviembre de dos mil diecisiete se publicó el **Decreto 2356**. A través de su único artículo, el Congreso de Morelos sostuvo que Guillermina Jiménez Serafín "no reúne los requisitos para su designación por un periodo más", por lo que no se le ratificaba en su cargo de Magistrada supernumeraria; asimismo, el decreto especificaba que Guillermina Jiménez Serafín "cesará en sus funciones a la conclusión del periodo para que fue nombrado (sic)".¹² Los argumentos con los que le Congreso de Morelos sostuvo esta determinación fueron: (a) que Guillermina Jiménez Serafín pretende ocupar dos puestos públicos a la vez a través de este proceso de ratificación (el de Magistrada supernumeraria y consejera de la Judicatura), lo que es contrario al artículo 135 de la Constitución Local; (b) que dejó de cumplir el periodo constitucional para el cual fue designada como Magistrada supernumeraria, y (c) que incurrió en una conducta deshonesta al no haberle manifestado al Congreso Local que había promovido una denuncia de repetición de acto reclamado.

i) Nuevamente, Guillermina Jiménez Serafín promovió un juicio de amparo en contra de esta determinación y tanto la sentencia del Juez de Distrito como la del Tribunal Colegiado le fueron favorables.¹³ Al igual que en la ocasión anterior, el efecto del amparo fue que el Congreso de Morelos dejara sin efecto el **Decreto 2356** y que dictara una nueva determinación en la que, con plenitud de

¹² Decreto 2356

"Artículo Único. Este órgano político del Congreso del Estado dictamina que la Maestra en Derecho GUILLERMINA JIMÉNEZ SERAFÍN, Magistrada supernumeraria del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, NO REÚNE los requisitos para su designación por un periodo más de ocho años, en términos de lo que se establece en el artículo 89 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano y de conformidad con las razones expuestas en el considerando tercero de este dictamen, en consecuencia NO SE RATIFICA a la C. GUILLERMINA JIMÉNEZ SERAFÍN, en su carácter de Magistrada supernumeraria del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos; en consecuencia, la Magistrada mencionada cesará en sus funciones a la conclusión del periodo para el que fue nombrado."

¹³ Juicio de amparo 1917/2017, tramitado ante el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Morelos, y amparo en revisión 657/2018, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito.



jurisdicción, se pronunciara en el mismo o en diverso sentido, pero purgando los vicios formales destacados en la sentencia de amparo.

j) El quince de febrero de dos mil dieciocho se publicó una modificación a la Constitución Local relevante para el caso (Decreto 2589).¹⁴ Con esta reforma, en primer lugar, se extinguió el Consejo de la Judicatura del Estado, por lo que en la disposición transitoria décima quinta se estableció que los consejeros de la Judicatura (entre los que se encontraba Guillermina Jiménez Serafín) realizarían la entrega recepción de su cargo. El segundo efecto de la reforma fue la desaparición de la categoría de Magistrados supernumerarios, de modo que se ordenó que los funcionarios que en ese momento se encontraran ejerciendo en este puesto adquirirían el carácter de Magistrados numerarios, previa ratificación por parte del Congreso del Estado. En la disposición transitoria vigésima de este decreto se ordenó la derogación de todas las disposiciones legales que se opondan a este decreto de reforma.¹⁵

k) El trece de mayo de dos mil dieciocho, el Legislativo Local emitió el Decreto 2610, el cual fue publicado el día treinta del mismo mes y año. Con este decreto, el Congreso morelense expidió los nombramientos de los Magistrados a los que se refiere la disposición transitoria tercera del Decreto 1613; esto es, expidió los nombramientos de los Magistrados que durarían veinte años en el cargo de acuerdo con la disposición transitoria mencionada. Guillermina Jiménez Serafín **no fue incluida** dentro de la lista de personas que recibieron estas magistraturas.

¹⁴ Este decreto de reforma fue impugnado por el Poder Judicial de Morelos en la controversia constitucional 81/2018, la cual actualmente se encuentra pendiente por resolver. Por este motivo, cualquier referencia a esta reforma constitucional no debe entenderse de ninguna manera como una fijación de la litis o como un adelanto de la resolución a dicha controversia constitucional.

¹⁵ Decreto 2589

Disposiciones transitorias

"Décima Quinta. Los actuales consejeros de la Judicatura, procederán a realizar la entrega recepción a partir del siguiente día al que entre en vigor la presente reforma."

"Décima Octava. A la entrada en vigor del presente decreto, los Magistrados supernumerarios que se encuentren desempeñando sus funciones adquirirán el carácter de Magistrados numerarios, previa ratificación que realice el Congreso del Estado de Morelos."

"Vigésima. Se derogan todas aquellas disposiciones legales que se opondan al presente decreto."



l) Ahora bien, mediante el Decreto 427, publicado el diez de septiembre de dos mil diecinueve, el Congreso de Morelos dejó sin efectos el Decreto 2610 recién mencionado.¹⁶ Concretamente, el Congreso morelense argumentó que la disposición transitoria tercera del Decreto 1613 había perdido vigencia pues se contraponía con la reforma constitucional de quince de febrero de dos mil dieciocho (reforma con la que se extinguió el Consejo de la Judicatura y el puesto de Magistrados supernumerarios), la cual prevé en su disposición transitoria vigésima la derogación de cualquier norma que se le oponga. Con esto, el Congreso Local sostuvo que los nombramientos de veinte años para los Magistrados carecían de sustento legal.

m) Finalmente, en la sesión ordinaria del cuatro de diciembre de dos mil diecinueve, el Congreso de Morelos emitió el **Decreto 654**, mediante el cual: (a) dejó sin efecto el diverso **Decreto 2356** y (b) ratificó a Guillermina Jiménez Serafín como Magistrada numeraria del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos para que ocupara dicho cargo por un periodo de ocho años a partir de que rinda su protesta de ley ante el Pleno del mismo Congreso.¹⁷ Este decreto, al igual que el anterior, fue aprobado por trece de los veinte diputados que integran el Congreso.

Antecedentes relacionados con la norma impugnada

a) El veintisiete de abril de dos mil diecisiete, mediante Decreto 1865, el Poder Constituyente morelense modificó la Constitución Estatal (en específico, el artículo 24). El objeto de la reforma fue reducir el número de integrantes del

¹⁶ Este decreto fue impugnado por el Poder Judicial del Estado de Morelos mediante la controversia constitucional 306/2019, la cual actualmente se encuentra en trámite. Por este motivo, cualquier referencia a este decreto no debe entenderse de ninguna manera como una fijación de la litis o como un adelanto de la resolución a dicha controversia constitucional.

¹⁷ Decreto 654

"Artículo Primero. Se deja sin efectos el DECRETO NÚMERO DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y SEIS, por el que se resuelve el procedimiento de evaluación de la MAESTRA EN DERECHO GUILLERMINA JIMÉNEZ SERAFÍN, para ser designada Magistrada numeraria del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos."

"Artículo Segundo.- Se ratifica y designa a la MAESTRA EN DERECHO GUILLERMINA JIMÉNEZ SERAFÍN, como Magistrada numeraria del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, por un período de ocho años, sin rebasar los catorce años en el cargo, a partir de que rinda la protesta de ley ante el Pleno del Congreso del Estado."



Congreso de Morelos de treinta a veinte diputados. Este cambio se vio implementado hasta el inicio de la LIV Legislatura, la cual entró en funciones el primero de septiembre de dos mil dieciocho.

b) Partiendo de esa integración, en sesión ordinaria del Pleno del Congreso del Estado de Morelos, iniciada el veintidós de noviembre, seguida el veintisiete de noviembre y concluida el veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve, se aprobó el **Decreto 646** mediante el cual se modificó el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos (en particular, su aprobación ocurrió el veintisiete de noviembre). El objeto de esta reforma fue definir o especificar qué se debía entender por "mayoría calificada" cuando se requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura. Para tal efecto, la modificación tuvo como objeto reformar el tercer párrafo y adicionar dos párrafos más en donde se dispuso que cuando las dos terceras partes del número de diputados arroje como resultado un número que contenga una fracción, si el decimal es menor a .49, se debe atender al número entero inmediato inferior, mientras que en caso de ser mayor se atendería al número inmediato superior.¹⁸

c) Sobre esta reforma es importante apuntar tres aspectos. Primero, que fue aprobada por una mayoría de trece diputados de un total de veinte que integran la Legislatura; segundo, que fue publicada hasta el doce de febrero de dos mil veinte y, tercero, que en su artículo segundo transitorio se dispuso que entraría en vigor en el momento de su aprobación.¹⁹

¹⁸ Decreto 646

"Artículo único. Se reforma el artículo 135, adicionando un párrafo al Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, para quedar como sigue: ARTÍCULO 135. ... Se entiende por mayoría calificada cuando se trate de las dos terceras partes de los diputados integrantes del total de la Legislatura, en cuya aritmética deberá situarse para las reformas señaladas en votaciones particulares, es decir, en las cuáles deban concurrir por imperio de ley dicho porcentaje de diputados, que se tomará en consideración los siguientes criterios:

"Cuando el número de diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea menor a .49 se debe atender al entero inmediato inferior a dicha fracción.

"Cuando el número de diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea mayor a .49 se debe atender al entero inmediato superior a dicha fracción."

¹⁹ Disposiciones transitorias



3. **Conceptos de invalidez.** En relación con estos antecedentes y el acto y norma cuestionada, el Poder Judicial del Estado de Morelos sostuvo los razonamientos de invalidez que se sintetizan a continuación:

a) Primer concepto de invalidez: El artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos es inconstitucional al haberse emitido con violaciones en el procedimiento legislativo con impacto invalidante. En principio, se explica que de acuerdo con el artículo 44 de la Constitución Local, para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto es necesario que ésta sea aprobada por las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura, lo que se traduce en una mayoría calificada de catorce votos. De este modo, la reforma al artículo 135 resulta inválida, pues la misma fue aprobada con sólo trece votos.

b) Sobre este aspecto, se sostiene que los propios argumentos utilizados por el legislador para reformar el artículo demuestran su inconstitucionalidad. Si antes de la reforma ya se entendía que la mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados era igual a trece (como se pretendió destacar en el procedimiento legislativo), entonces no tenía sentido la reforma, pues la misma únicamente vino a definir el concepto de mayoría calificada en el sentido de que se requieren trece votos para conformarla.

c) Para el poder actor, el concepto de mayoría calificada tiene como finalidad ampliar el consenso entre las fuerzas políticas, lo cual tiene lógica particularmente cuando se trata de ciertas reformas legales o asuntos trascendentales que requieren de un apoyo considerable del Poder Legislativo. Así, a su juicio, cuando las dos terceras partes de la integración de un Congreso den como resultado una fracción, es necesario atender al número entero inmediato superior. Por ello, es incorrecto que la reforma al reglamento se haya realizado con tan sólo trece votos de los veinte que integran la Legislatura, pues la mayoría calificada necesariamente tuvo que haber sido catorce votos.

"Artículo segundo. El presente decreto entrará en vigor al momento de su aprobación por el Pleno del Congreso."



d) Para fortalecer el argumento anterior, el Poder Judicial formula la siguiente analogía: la Suprema Corte de Justicia está compuesta por once Ministros, por lo que las dos terceras partes serían 7.3. No obstante, el artículo 105, fracción segunda, último párrafo, de la Constitución Federal prescribe que las resoluciones en materia de acciones de inconstitucionalidad sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas cuando sean aprobadas por una mayoría de cuando menos 8 votos. De acuerdo con el Poder actor, la lógica de este artículo es la misma que la del requisito de una mayoría calificada para el Congreso de Morelos, por lo que debe seguirse el mismo razonamiento e ir al número entero inmediato superior.

e) Finalmente, se sostiene que esta violación de carácter formal en el procedimiento legislativo trasciende de manera fundamental a la norma en cuestión. Para esto se apoya en las tesis de jurisprudencia P./J. 94/2001, de rubro: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA." y P./J. 23/97 de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS."

f) Segundo concepto de invalidez: En primer lugar, se sostiene que el decreto por el que se aprobó la nueva designación de Guillermina Jiménez Serafín es contrario al artículo 40, fracción XXXVII, de la Constitución Local, pues este precepto requiere el voto aprobatorio de las dos terceras partes del Congreso para designar Magistrados del Tribunal Superior de Justicia (que de acuerdo con el Poder Judicial equivale a catorce votos). Consecuentemente, el acto legislativo es inválido pues fue emitido únicamente con trece votos a favor de los veinte que integran la Legislatura.

g) En segundo lugar, se señala que a partir de la reforma al artículo 135 impugnado, trece miembros del Poder Legislativo Local terminan obteniendo el control del Poder Judicial. Esto porque, si con trece votos es suficiente para conformar una mayoría calificada en el Congreso Local, entonces éstos trece diputados podrían por sí mismos designar y remover a los Magistrados del



Poder Judicial, ya que la Constitución Local habilita la designación de Magistrados y el juicio político de los mismos justamente a partir de una mayoría calificada en el Congreso.

h) Tercer concepto de invalidez: El decreto reclamado viola disposiciones de la Constitución Local y de la legislación secundaria. El artículo 116, fracción III, párrafo quinto, de la Constitución Federal debe interpretarse en el sentido de que establece una condición sine qua non para la ratificación de los Magistrados locales es que éstos se hayan desempeñado en su cargo por el tiempo que señala su Constitución Local. A partir de esta premisa, se argumenta que Guillermina Jiménez Serafín no cumplió con este requisito, pues se apartó del cargo de Magistrada para el que fue designada y no se reincorporó al mismo aun cuando terminó el plazo de la licencia que le había conferido el Congreso de Morelos.

i) Además, Guillermina Jiménez Serafín originalmente fue designada como Magistrada Supernumeraria y este tipo de Magistrados integraban la Sala Auxiliar del Tribunal Superior de Justicia del Estado. Con base en esta situación, se trae a cuenta el artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado y se señala que sólo a él le corresponde determinar si el Tribunal Superior de Justicia requiere de la formación de una Sala Auxiliar, de acuerdo con las necesidades de la administración de justicia. Consecuentemente, la ratificación llevada a cabo por el Congreso resulta inconstitucional al obviar esta facultad del Poder Judicial.

j) Sobre este último punto, el Poder Judicial reconoce que en virtud de las modificaciones constitucionales en el Estado se ha suprimido la figura de los Magistrados supernumerarios; no obstante, argumenta que el caso presente a las disposiciones vigentes en el momento de los hechos, pues fue con base en ellas que se dictó la ejecutoria de amparo en virtud de la cual se realizó la evaluación para la reelección de Guillermina Jiménez Serafín.

k) Cuarto concepto de invalidez: El Congreso demandado violó el procedimiento legislativo al emitir el decreto por el que ratifica a Guillermina Jiménez Serafín. Esto en la medida en que este decreto no contiene una evaluación del impacto presupuestario de esta ratificación, y de acuerdo con el artículo 97



del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos todos los decretos que impacten en la estructura ocupacional de las entidades para la creación de plazas laborales requieren de esta evaluación.

l) Como complemento de lo anterior, se señala que desde que Guillermina Jiménez Serafín se separó del cargo de Magistrada no se designó a ningún funcionario para que ocupara su lugar, de modo que no se presupuestó el costo de dicha plaza. Así, la ratificación de Guillermina Jiménez Serafín sin una evaluación del impacto presupuestario resulta en una violación a la autonomía de gestión presupuestal del Poder actor.

m) Escrito adicional presentado al día siguiente de interposición de la demanda (cinco de diciembre). Al día siguiente en que se interpuso el escrito inicial, en vía de alcance a la demanda de controversia constitucional, el Poder Judicial actor insistió en que se demandaba la reforma realizada al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos; señalándose que no se tenía conocimiento de la publicación en el Periódico Oficial de dicha reforma, pero que debía tomarse en cuenta que en términos del artículo 4o. de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado, la aprobación y modificación de dicha legislación y de su reglamento no están sujetas al veto del Ejecutivo ni requieren de su promulgación para tener vigencia. Bajo esa tónica, se impugnaba el referido artículo con motivo de su aplicación en el decreto reclamado, siendo contrario a los artículos 14, 16, 17, 41, 49 y 116 de la Constitución Federal a la luz de los conceptos de invalidez expresados en el escrito inicial de demanda.

4. Trámite y admisión de la demanda. El cinco de diciembre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente con el número 354/2019 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

5. El seis de diciembre de dos mil diecinueve, el Ministro Instructor admitió la demanda y ordenó emplazar como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como al secretario general de Gobierno, todos del Estado de Morelos. Asimismo, se mandó dar vista del asunto a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestaran lo que



a su representación correspondiera. Respecto a la suspensión solicitada, se ordenó formar el cuaderno incidental respectivo con copia certificada de las constancias que integran el expediente.²⁰

6. **Incidente de suspensión.** En su escrito de demanda, el Poder actor requirió como medida cautelar la suspensión de la ejecución del decreto por el que se ratificó a Guillermina Jiménez Serafín en el cargo de Magistrada. Esto a efecto de que el Poder Legislativo demandado no ordenara al Pleno del Tribunal Superior de Justicia que adscribiera y diera de alta a Guillermina Jiménez Serafín como Magistrada de dicho Tribunal.

7. En respuesta a esta solicitud, el mismo seis de diciembre de dos mil diecinueve, el Ministro Instructor dictó un acuerdo en el que **concedió la suspensión solicitada** para el efecto de que no se llevaran a cabo los actos de instalación o adscripción y/o alta de nómina de Guillermina Jiménez Serafín como Magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Estado, hasta en tanto se dictara sentencia definitiva en el asunto. Esto con el fin de asegurar provisionalmente la situación jurídica existente, el derecho o el interés de la parte actora y que se evite que se le cause un daño irreparable.²¹

8. **Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo.** El Poder Ejecutivo local dio contestación a la demanda por medio de su consejero Jurídico, exponiendo en síntesis lo siguiente:

a) Respecto al Decreto 654 mediante el cual se ratificó a Guillermina Jiménez Serafín como Magistrada, el Poder Judicial actor no señaló ningún acto atribuible al Poder Ejecutivo local, pues se abstuvo de formular conceptos de invalidez con los que combatiera los actos de promulgación y publicación del decreto. Además, el Poder Ejecutivo cuenta con la facultad de promulgar y pu-

²⁰ Este acuerdo de admisión fue combatido por el Poder Legislativo demandado mediante el recurso de reclamación 197/2019-CA, el cual fue declarado infundado por unanimidad de votos de la Segunda Sala de esta Suprema Corte en sesión del veintidós de abril de dos mil veinte.

²¹ Este acuerdo fue combatido por el Poder Legislativo demandado mediante el recurso de reclamación 198/2019-CA, el cual fue declarado infundado por mayoría de tres votos de la Segunda Sala de esta Suprema Corte en sesión del veintidós de abril de dos mil veinte.



blicar las leyes y decretos a través del Periódico Oficial de Morelos, por lo que no incurrió en ninguna violación de las disposiciones constitucionales invocadas por el Poder Judicial.

b) Sobre el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, manifiesta que éste versa sobre una materia que no es competencia del Poder Ejecutivo, pues el artículo 4 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos dispone que todas las reformas, adiciones o derogaciones que se realicen a dicha ley o a su reglamento no serán sujetas al veto del Poder Ejecutivo Estatal y no requieren de promulgación para entrar en vigencia. En esta medida, lo procedente es sobreseer en la presente controversia respecto a este Poder.

9. Contestación de la demanda del secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. El secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo Local formuló los mismos planteamientos que le Poder Ejecutivo Local.

10. Contestación de la demanda del Poder Legislativo. El Poder Legislativo demandado contestó la demanda por medio del presidente de su Mesa Directiva en los siguientes términos:

a) En torno a los argumentos de invalidez relativos al artículo 135 impugnado. En materia legislativa, la garantía de audiencia y el debido proceso no llegan al extremo de implicar una obligación del órgano legislativo a oír a todos los posibles afectados antes de que se expida una ley; más bien, lo que exigen estas garantías es que se consignent en las leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé una oportunidad de defenderse cuando se afectan sus derechos. Bajo este parámetro, señala que es claro que la adición al artículo 135 impugnado no contraviene estas garantías.

b) Al respecto, sostiene que se cumple con el requisito de *fundamentación* cuando el órgano emisor de la norma está facultado para ello, es decir, que actúe conforme al marco de atribuciones que le confiere la Constitución; por lo que hace a la *motivación* legislativa, ésta se acredita cuando las disposiciones emitidas se refieren a relaciones sociales, situaciones o conductas que reclaman ser reguladas jurídicamente. Así, señala que ambas garantías se encuentran satisfechas en el caso concreto: el requisito de *fundamentación*, pues, en



términos de los artículos 38 de la Constitución Local y 4 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, el Congreso Local tiene facultades tanto para expedir su propio Reglamento como para reformarlo y, respecto a la *motivación*, la organización interna del Congreso del Estado es un aspecto que requiere ser regulado.

c) Para fortalecer el argumento anterior sobre la motivación de la norma impugnada, el Poder Legislativo trae a cuenta el dictamen con el que justificó por qué resultaba procedente la *aclaración* sobre el concepto de mayoría calificada. En éste se argumenta que la adición realizada al artículo 135 impugnado: (a) da certeza jurídica en la aplicación de la votación calificada, ya que desde la reducción del número de diputados del Congreso Local de treinta a veinte se presentaba la duda respecto a cuántos diputados son necesarios para alcanzar las dos terceras partes de los votos, y (b) incluye en la toma de decisiones a las representaciones minoritarias, pues dado que el Congreso de Morelos se compone de doce diputados electos por el principio de mayoría relativa y ocho por el de representación proporcional, para que se alcance la mayoría calificada de las dos terceras partes de los votos es necesario contar con el voto favorable de al menos un diputado plurinominal.

d) A continuación, el Congreso demandado relata cómo en la sesión en la que aprobó la reforma al artículo 135 impugnado, el Presidente de la Mesa Directiva acordó que se distribuyera a todos los diputados integrantes de la Legislatura una copia de la iniciativa de ley; esto a efecto de señalar que no se impidió que las distintas fuerzas políticas conocieran la iniciativa planteada. Asimismo, indica que la rapidez en el trámite de esta reforma no es motivo suficiente para invalidar la norma, ya que aun cuando esta velocidad pudiera constituir una violación al procedimiento legislativo, esta transgresión no habría trascendido a la norma.

e) En su siguiente argumento, manifiesta que si bien la reforma al artículo 135 fue aprobada por trece votos a favor y siete en contra, los diputados opositores han aprobado diversas reformas de conformidad con los requisitos de votación establecidos en este artículo.

f) Respecto al Decreto 654 mediante el que se ratificó a Guillermina Jiménez Serafín en su cargo de Magistrada, el Congreso de Morelos plantea que la



demanda es improcedente, toda vez que este acto se emitió en cumplimiento a la sentencia de amparo dictada por el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Morelos en el expediente 1917/2017 y confirmada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito en la revisión 657/2018. Además, destaca que el acto se emitió en cumplimiento de la facultad de designar Magistrados para el Tribunal Superior de Justicia del Estado que le confiere el artículo 40 de la Constitución Local.

g) En cuanto al proceso legislativo que siguió la emisión de este decreto, señala que a la sesión en la que fue aprobado asistieron diecisiete de los veinte diputados del Congreso, lo que no implica la ilegalidad del decreto. Asimismo, indica que el decreto no se votó como un asunto de urgente y obvia resolución, contrariamente a lo indicado por el Poder actor.

h) Finalmente, el Poder Legislativo ataca el argumento relativo a que no se comprendió el impacto presupuestario de la medida adoptada en el decreto. Al respecto, sostiene que era obligación de la presidenta del Tribunal Superior de Justicia el presupuestar el puesto en el que se ratificó a Guillermina Jiménez Serafín en el anteproyecto de egresos de dos mil diecinueve. Además, señala que la presidenta del Tribunal sí contempló en su proyecto de presupuesto de egresos los emolumentos de los consejeros de la Judicatura aun sabiendo que dichos puestos se habían suprimido del orden jurídico morelense.

11. Referencia a la opinión del Fiscal General de la República. El Fiscal General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal se abstuvieron de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

12. Escrito de desistimiento. El seis de agosto de dos mil veinte, Rubén Jasso Díaz, en su carácter de nuevo presidente del Tribunal Superior del Estado de Morelos, presentó un **escrito de desistimiento** de la controversia constitucional, ratificado ante notario público. El Ministro Instructor, por acuerdo de diecisiete de agosto siguiente, señaló que dicha petición de desistimiento sería motivo de estudio en la sentencia.²²

²² Acuerdo que es materia de impugnación en el recurso de reclamación 82/2020-CA.



13. **Cierre de instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, 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 adelante, la "ley reglamentaria de la materia") y se puso el expediente en estado de resolución.

II. COMPETENCIA

14. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, la "Constitución Federal") y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial del Estado de Morelos y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa.

III. PRECISIÓN DE LA LITIS Y EXISTENCIA

15. En términos del artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,²³ esta Suprema Corte debe fijar los actos y normas efectivamente cuestionadas; obligación que, entre otros aspectos, debe cumplirse a través de una valoración integral del escrito inicial de demanda.

16. En ese sentido, en primer lugar, este Tribunal Pleno considera que el Poder actor cuestionó la regularidad constitucional del **Decreto 654**, emitido por el Poder Legislativo del Estado de Morelos. Si bien el Poder actor no señaló al inicio de su demanda el número de ese decreto, sí indicó que se trataba del decreto aprobado el cuatro de diciembre de dos mil diecinueve por medio del cual se designaba a Guillermina Jiménez Serafín como Magistrada numeraria del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos. Así, es evidente que se trata del **Decreto 654**, acto emitido por el Congreso del Estado de Morelos el cuatro de

²³ "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; ..."



diciembre y publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de diciembre de dos mil diecinueve.²⁴

17. Por su parte, se estima que el Poder actor también impugnó **los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos** (bajo la modalidad de norma aplicada en el acto impugnado). Al respecto, aunque en el apartado de actos impugnados del escrito inicial de demanda se indica, en una parte, que se cuestiona el "párrafo cuarto" del artículo 135, haciendo una lectura integral del escrito de demanda se aprecia que la pretensión del poder actor es cuestionar la modificación realizada a varios párrafos de ese precepto. Además, en el escrito de cinco de diciembre, que se denominó de "alcance" al escrito inicial de demanda, el poder actor fue claro al expresar que su interés era cuestionar la reforma recién realizada al artículo 135 del reglamento por violar diversos preceptos de la Constitución Federal.

18. Por lo tanto, advirtiendo la *causa de pedir*, esta Corte entiende que el Poder Judicial cuestionó la regularidad constitucional de la totalidad de los párrafos modificados y añadidos al artículo 135; es decir, los párrafos tercero, cuarto y quinto. Valoración que se confirma si consideramos que el cuarto párrafo del artículo 135 impugnado es de carácter complejo, pues el mismo forma parte del sistema normativo creado a partir de su interacción con los diversos párrafos tercero y quinto del mismo artículo. De este modo, el estudio de constitucionalidad del cuarto párrafo *necesariamente* comprende el análisis de los dos párrafos entre los que se encuentra, tal como se muestra a continuación:

"Artículo 135. Se entiende por mayoría simple, la que se obtenga de sumar más de la mitad de los diputados asistentes.

"Se entiende por mayoría absoluta, la que se obtenga de sumar el 50% más uno de los diputados integrantes de la Legislatura.

²⁴ En el apartado de actos impugnados, el poder actor refiere separa la impugnación del decreto en tres incisos. Advirtiendo la causa de pedir, no se trata del reclamo de tres decretos distintos, sino de uno solo: el Decreto 654. La razón para reiterar la impugnación de ese decreto en tres incisos es que en cada inciso se hizo referencia a un argumento de invalidez distinto.



"(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], P.O. 12 DE FEBRERO DE 2020)

"Se entiende por mayoría calificada cuando se trate de las dos terceras partes de los diputados integrantes del total de la Legislatura, en cuya aritmética deberá situarse para las reformas señaladas en votaciones particulares, es decir, en las cuáles deban concurrir por imperio de Ley dicho porcentaje de diputados, que se tomará en consideración los siguientes criterios:

"(ADICIONADO, P.O. 12 DE FEBRERO DE 2020)

"Cuando el número de diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea menor a .49 se debe atender al entero inmediato inferior a dicha fracción.

"(ADICIONADO, P.O. 12 DE FEBRERO DE 2020)

"Cuando el número de diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea mayor a .49 se debe atender al entero inmediato superior a dicha fracción."

19. En otras palabras, el tercer párrafo del artículo nos indica cuál es el objeto de los dos párrafos siguientes: definir el criterio para determinar cuántos votos se necesitan para formar las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. A su vez, los párrafos cuarto y quinto son complementarios, pues el primero indica qué sucede cuando las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura resulten en un número que contenga una fracción cuyo decimal es menor a .49, mientras que el segundo nos indica qué sucede en caso de que el decimal sea mayor a esta cifra.

20. Por ello, tal como lo implica el Poder actor en su demanda, el cuestionamiento de cualquiera de estos párrafos implica una inconformidad con todo el subsistema normativo que conforman y es por ello que el Poder actor cuestionó todas estas modificaciones en su integridad.²⁵ Además, como se sintetizó,

²⁵ Resulta aplicable por analogía la jurisprudencia 2a.J. 91/2018 (10a.), Segunda Sala, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 58, septiembre de 2018, Tomo I,



el reclamo del Poder Judicial respecto a este artículo se basa en violaciones al proceso legislativo que siguió la reforma aprobada por el Congreso morelense el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve; de modo que, si resulta fundado el concepto de invalidez correspondiente, la inconstitucionalidad se predicaría de todos los párrafos reformados o añadidos con esta reforma.

21. Por todo lo anterior, en suma, esta Suprema Corte estima como acto y norma impugnadas en la presente controversia:

a) El **Decreto 654**, aprobado por el Congreso del Estado de Morelos en su sesión celebrada el cuatro de diciembre de dos mil diecinueve y publicado en el Periódico Oficial de Morelos al día siguiente, a través del cual se ratificó a Guillermina Jiménez Serafín como Magistrada numeraria del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

b) Los **párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 135** del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos (con motivo de su primer acto de aplicación en dicho decreto).

22. Acto y disposición normativa cuya existencia se encuentra acreditada. La del Decreto 654 se evidencia a partir de los ejemplares del Periódico Oficial de Morelos que obran en el expediente (de los cuales esta Suprema Corte no tiene conocimiento de que hayan dejado de surtir sus efectos). Por su parte, respecto al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, su modificación se hace evidente a partir del procedimiento legislativo que inició el veintidós y culminó el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve (situación que se acredita a partir de un análisis de las actas de sesión del Congreso); reforma que dio lugar al Decreto 646, el cual fue publicado en el Periódico Oficial del Estado hasta el doce de febrero de dos mil veinte.

número de registro digital: 2017869, de título y subtítulo: "AMPARO CONTRA LEYES. EL JUZGADOR FEDERAL ESTÁ FACULTADO PARA INTRODUCIR EN SU SENTENCIA EL ANÁLISIS DE NORMAS QUE NO FORMARON PARTE DE LA LITIS, SIEMPRE Y CUANDO ESTÉN ESTRECHAMENTE RELACIONADAS CON LA MATERIA DE LA IMPUGNACIÓN, POR CONSTITUIR UN SISTEMA NORMATIVO."



IV. OPORTUNIDAD

23. El artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia establece en sus fracciones I y II el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos y normas generales,²⁶ respectivamente. Cuando se trata de *actos*, el plazo transcurrirá del día siguiente (a) al en que surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo impugnado, (b) al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o (c) al en que el actor se ostente sabedor. En el caso de *normas generales*, el plazo comenzará a correr a partir del día siguiente (a) a la fecha de su publicación o (b) al día siguiente de que se produzca su primer acto de aplicación. A su vez, el artículo 3 del mismo ordenamiento señala que en los plazos sólo se contarán los días hábiles.²⁷

24. En el caso que nos ocupa, del apartado de precisión de la *litis* se advierte que el Poder Judicial actor impugnó un acto (el Decreto 654) y una *disposición normativa* (los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos). Esta caracterización atiende a que el Decreto 654 se refiere a un nombramiento que, aunque tiene efectos prolongados en el tiempo (el cargo de Magistrada se confirió por ocho años), está dirigido a una persona determinada en atención a sus circunstancias particulares.²⁸ Mientras que el artículo 135 impugnado, por otro lado, de-

²⁶ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

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

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

²⁷ "Artículo 3. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: ... II. Se contarán sólo los días hábiles, y ..."

²⁸ Decretos de esta índole ya han sido categorizados como actos por esta Suprema Corte. Por citar un ejemplo reciente, en la controversia constitucional 283/2019, la Primera Sala calificó como acto (considerando tercero de la ejecutoria) un decreto por el que el Congreso del Estado de Michoacán aprobó la reelección de un Magistrado para el Tribunal Superior de Justicia de aquel Estado. En cuanto a este Tribunal Pleno, en la controversia constitucional 76/2015, se afirmó que la designación de un contralor interno municipal constituía un *acto*.



tenta los elementos de generalidad y abstracción propios de toda norma general y establece consecuencias de derecho para todos los que se coloquen en su supuesto normativo.²⁹

25. Así las cosas, en torno al **Decreto 654**, este Tribunal Pleno estima que **la demanda fue presentada oportunamente**, toda vez que este acto fue aprobado por el Congreso del Estado de Morelos en su sesión ordinaria del cuatro de diciembre de dos mil diecinueve³⁰ [alrededor de las dieciséis horas³¹] y la demanda de controversia constitucional fue presentada ese mismo día (a las veintidós horas con treinta y tres minutos). Esta situación evidencia que el mismo cuatro de diciembre de dos mil diecinueve fue el día en el que el Poder Judicial actor tuvo conocimiento del Decreto 654 (a pesar de que se publicó al día siguiente), cumpliéndose así uno de los supuestos de temporalidad en controversia constitucional.

A la luz de estos precedentes, debe destacarse que un acto, para ser catalogado como tal, no necesariamente se agota de manera instantánea y, de hecho, tampoco es necesario que abarque a una sola persona (puede abarcar incluso a un conjunto o a un género de sujetos). Esto es así en virtud de que a los actos se les categoriza de esa manera porque, precisamente, a través de ellos se delimitan aspectos específicos y/o se regulan situaciones concretas o individuales de manera inmediata o prolongada en cierto tiempo, de los cuales es posible identificar tiempos, personas o lugares. Esto es lo que ocurre con el Decreto 654 impugnado.

²⁹ En la acción de inconstitucionalidad 1/1998, este Tribunal Pleno determinó que la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos se trata de una norma de carácter general, pues aun cuando sólo es aplicada a los miembros de dicho Congreso, su aplicación no se agota con la actual legislatura y los miembros que la integran, de modo que no puede considerarse como obligatoria únicamente para personas determinadas individualmente. A nuestra consideración, esta interpretación debe extenderse al Reglamento del Congreso del Estado de Morelos bajo las mismas consideraciones. Véase en este respecto la jurisprudencia P./J. 5/99, Tribunal Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, febrero de 1999, página 288, número de registro digital: 194616, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EN CONTRA DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS POR SER UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL".

³⁰ El Poder actor refirió en su demanda que fue en esa fecha la aprobación del decreto reclamado y, en su contestación de demanda, el Poder Legislativo lo acepta. Siendo que el decreto reclamado se publicó en el Periódico Oficial del Estado al día siguiente: cinco de diciembre de dos mil diecinueve.

³¹ NOTA QUE SE ELIMINARÁ DEL ENGROSE: La hora de aprobación se desprende de lo ocurrido en la respectiva sesión; misma que pudo conocerse a través de un video del canal del Congreso del Estado, que se encuentra disponible en el siguiente link: <https://www.youtube.com/watch?v=EBsUTCn5fvq>.



26. Ahora, por lo que hace al cuestionamiento de los **párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 135** del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos en la presente controversia constitucional, este Tribunal Pleno considera que **no es necesario analizar su oportunidad** de impugnación, toda vez que respecto a este precepto **se actualiza una causal de improcedencia** tal como se explicará en un apartado subsecuente.³²

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

27. Se cumple con este presupuesto procesal. El artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal establece los órganos legitimados para promover una controversia constitucional y los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia³³ señalan que tendrá el carácter de actor en las controversias constitucionales esa entidad, poder u órgano que interponga la demanda, quien podrá comparecer a juicio por conducto del funcionario que, en los términos de las normas que lo rigen, esté facultado para representarlo.

28. Al respecto, el **Poder Judicial de Morelos** presentó la demanda de controversia constitucional por conducto de María del Carmen Verónica Cuevas López, quien en ese momento se ostentaba como Magistrada presidenta del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos. Dicho carácter se acreditó con la copia certificada del acta de la sesión del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del cuatro de mayo de dos mil dieciocho.

³² Ya en otros asuntos cuya materia de impugnación es compleja, hemos sostenido que no es estrictamente necesario analizar la oportunidad de impugnación de todos los actos reclamados en una controversia, cuando es notoria la improcedencia de uno de esos actos y ese estudio se hace en el apartado de causales de improcedencia de la sentencia. Véase, como ejemplo reciente, el estudio que se hace en la controversia constitucional 169/2017, fallada por este Tribunal Pleno el primero de septiembre de dos mil veinte.

³³ "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."



29. En ese sentido, es evidente que el Poder Judicial del Estado de Morelos es uno de los órganos legitimados por la Constitución Federal para presentar una demanda de controversia. Por lo que hace a la representación, de las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Morelos no se advierte ningún artículo en el que explícitamente se diga a quien corresponde la representación de este Poder para acudir a interponer controversias constitucionales ante la Suprema Corte; no obstante, este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado en el sentido de que la Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Morelos tiene su representación legal en los procedimientos jurisdiccionales de competencia de esta Corte en términos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.³⁴

30. Ello, pues con fundamento en los artículos 86, párrafo primero, de la Constitución de Morelos y 27, párrafo primero, y 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado,³⁵ es el Pleno del Tribunal Superior del Estado la máxima autoridad de dicho Poder y a la persona titular de la presidencia de ese tribunal se le asignan facultades de representación ante los otros poderes del Estado. Así, se puede considerar que la presidenta del Tribunal Su-

³⁴ Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia P./J. 38/2003, Tribunal Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1371, número de registro digital: 183580, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

³⁵ "REFORMADO, P.O. 4 DE ABRIL DE 2018)

"Artículo 86. El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno y Salas Colegiadas; en un Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes y en un Tribunal Laboral; así como los juzgados de primera instancia, juzgados menores y especializados, organizados de acuerdo con su competencia establecida en las leyes."

"(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], P.O. 16 DE FEBRERO DE 2018)

"Artículo 27. El Pleno del Tribunal es la máxima autoridad del Poder Judicial; se constituye por el presidente y los Magistrados que integren las Salas, excepto el titular de la Sala Unitaria Especializada en Justicia Penal para Adolescentes. ..."

"Artículo 35. Son atribuciones del Presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"I. Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia; ..."



perior de Justicia de Morelos posee la representación jurídica en los procesos de controversia constitucional en los que intervenga el Poder Judicial de Morelos;³⁶ sin que sea necesaria la autorización de los demás integrantes del Pleno de ese órgano para el ejercicio de tal facultad.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

31. En el auto de admisión de seis de diciembre de dos mil diecinueve se tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario general de Gobierno, todos del Estado de Morelos.³⁷ Se acredita la legitimación pasiva de todas estas entidades.

32. En relación con el **Poder Legislativo demandado**, es otro Poder del Estado de Morelos y acudió en su representación Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, quien se ostenta como presidente de la Mesa Directiva del Congreso de Morelos. Este carácter fue acreditado con copia del acta de la sesión de la Junta Previa del Congreso morelense iniciada el veintinueve de agosto de dos mil dieciocho y concluida el treinta del mismo mes y año, mediante el cual se le designa como presidente de la Mesa Directiva.³⁸ Por su parte, las atribuciones

³⁶ Entre otros tantos precedentes donde se ha tomado esta postura, en la controversia constitucional 81/2018, este Tribunal Pleno ya sostuvo que el Poder Judicial de Morelos es representado en las controversias constitucionales por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Por lo que hace a la Segunda Sala, ésta también cuenta con precedentes donde se reconoce esta facultad. En fallo reciente, en el recurso de reclamación 36/2019-CA, se reconoció la existencia de esta facultad de representación en el proceso sin necesidad de requisitos adicionales. Incluso, por lo que hace a la Magistrada presidenta que interpone la presente controversia, la Segunda Sala también ya le reconoció la capacidad de representación en la controversia constitucional 187/2018.

³⁷ El Decreto 654 fue aprobado por el Poder Legislativo el cuatro de diciembre de dos mil diecinueve y, subsecuentemente, fue promulgado, publicado y refrendado en el Periódico Oficial del Estado por el Poder Ejecutivo del Estado y el secretario de Gobierno. En ese sentido, es que se dio la intervención en el procedimiento a todas las autoridades demandadas.

³⁸ No pasa inadvertido para este tribunal que en el acta con la que Alfonso de Jesús Sotelo Martínez acredita su personalidad, se le designó como presidente de la Mesa Directiva únicamente por el periodo comprendido entre el primero de septiembre de dos mil dieciocho y el treinta y uno de agosto de dos mil diecinueve; no obstante, esta Suprema Corte no tiene constancia de que se haya realizado una nueva designación de Mesa Directiva y el artículo 32, segundo párrafo, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos prescribe que en este supuesto la Mesa Directiva previamente electa seguirá en sus funciones.



para representar en juicio a este órgano legislativo se desprenden del artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.³⁹

33. En cuanto al **Poder Ejecutivo del Estado de Morelos**, también **se reconoce su legitimación pasiva**, pues éste fue representado por Samuel Sotelo Salgado, consejero Jurídico del Poder Ejecutivo Local. Dicho carácter fue acreditado con la copia certificada del nombramiento expedido por el Gobernador del Estado el primero de octubre de dos mil dieciocho. Sus facultades de representación se encuentran previstas en los artículos 36, fracciones I, II y III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos⁴⁰ y 10, fracción XXI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica de Morelos,⁴¹ así como en el Acuerdo Delegatorio suscrito por el Gobernador del Estado de Mo-

Ley Orgánica para el Congreso del Estado

"Artículo 32. ...

"El Presidente de la Mesa Directiva, conduce las sesiones del Congreso del Estado y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno; garantiza que en los trabajos legislativos se aplique lo dispuesto en la Constitución y en la presente Ley. En caso de falta de nombramiento de mesa directiva para el segundo y tercer año legislativo, la mesa directiva en turno continuará en funciones hasta el día 5 del siguiente mes, o hasta que se nombre la nueva mesa directiva. ..."

³⁹ "Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva: ...

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

⁴⁰ "Artículo 36. A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: ...

"I. Representar y constituirse en asesor jurídico del Gobernador del Estado, en todos los actos en que éste sea parte; y en los casos a que se refiere el artículo 18 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dicha representación se realizará por los titulares de esa Dependencia o de las unidades administrativas que la integran conforme a su Reglamento Interior;

"II. Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo en todos los juicios o negocios en que intervenga como parte, o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico; ..."

⁴¹ "Artículo 10. Para el despacho de los asuntos establecidos en la ley, el consejero tendrá las siguientes atribuciones: ...

"XXI. Representar al gobernador, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."



relos y publicado el Periódico Oficial de Morelos el dieciséis de abril de dos mil diecinueve.⁴²

34. Por último, el **secretario de gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos** acreditó su personalidad con la copia certificada del nombramiento expedido por el gobernador del Estado el primero de octubre de dos mil dieciocho. Su legitimación pasiva se reconoce en atención a la tesis de jurisprudencia P./J. 109/2001, de rubro: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO."⁴³

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

35. Este Tribunal Pleno llega a la convicción que no es necesario emitir un pronunciamiento en torno a todos los presupuestos procesales y supuestos de procedencia en el presente asunto, incluyendo los puestos a debate por las autoridades demandadas en sus informes; ello es así, toda vez que se advierte la actualización de dos motivos de improcedencia de naturaleza primigenia que llevan al sobreseimiento total del presente asunto y que surgieron tras haberse cerrado la instrucción del caso.

36. Por un lado, en torno a la impugnación de los **párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**, es un hecho notorio que en la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, este Tribunal Pleno declaró la **invalidez** de tales pá-

⁴² Acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal, para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo acuerdo del gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos.

"Artículo primero. Se autoriza y delega a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal, para ejercer de forma directa y personal, todas y cada una de sus atribuciones legales y reglamentarias que conforme a la normativa vigente, requieran del previo acuerdo del titular del Poder Ejecutivo."

⁴³ Tribunal Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104, número de registro digital: 188738.



rrafos con efectos generales.⁴⁴ Así, al ya no formar parte estas disposiciones del ordenamiento jurídico, debe **sobreseerse** en la controversia en este aspecto por cesación de efectos con fundamento en los artículos 19, fracción V, y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.⁴⁵

37. A saber, el fallo que derive de esta controversia no podrá generar ningún efecto distinto al obtenido con la declaratoria de invalidez general en la referida acción de inconstitucionalidad. Además, no nos encontramos en ninguno de los casos en que la sentencia pueda dar lugar a efectos retroactivos (no es una norma relacionada con la materia penal), en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, penúltimo párrafo, y 45 de la ley reglamentaria de la materia.

⁴⁴ A diferencia de lo que ocurre en una acción de inconstitucionalidad, en la controversia constitucional existen dos momentos para cuestionar una norma general: por virtud de su primer acto de aplicación y a partir de su publicación.

En el caso, como se ha venido insistiendo, el origen de la impugnación del Poder Judicial actor derivó de la alegada afectación generada por el artículo 135 (párrafos tercero, cuarto y quinto) del Reglamento con motivo de su aplicación en el citado Decreto 654.

Al respecto, caben destacar dos aspectos de suma importancia. El primero es que tanto la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Morelos como su Reglamento no requieren de su publicación para tener vigencia. Así lo marca expresamente la Constitución del Estado de Morelos, al disponer en su artículo 38 que el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento, la cual no requerirá promulgación expresa por el Ejecutivo estatal para tener vigencia.

Contenido que se reitera en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Congreso de Morelos que prevé que la aprobación de esa misma ley y de su reglamento, así como sus reformas y adiciones, no requerirán de promulgación del Poder Ejecutivo para entrar en vigor. Incluso, esta Suprema Corte, en ciertos precedentes (la acción de inconstitucionalidad 13/2006 y la controversia constitucional 66/2009), ha aceptado la entrada en vigencia de normas previo a su publicación precisamente por tratarse de normas orgánicas de los Congresos.

Por su parte, la reforma al artículo 135 se aprobó por el Congreso del Estado el día veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve y entró vigor al día siguiente de su aprobación conforme a su propio artículo primero transitorio; siendo que el decreto que evidencia dicha modificación fue publicado en el Periódico Oficial hasta el doce de febrero de dos mil veinte.

En ese tenor, el presente asunto detentaba características muy particulares, pues la citada reforma al artículo 135 había surtido vigencia para el órgano legislativo (al ser una disposición meramente orgánica que ellos mismos habían emitido con anterioridad), el Decreto 654 reclamado se emitió con posterioridad a la modificación de ese artículo y la impugnación de los referidos párrafos del artículo se hizo bajo el alegado supuesto de acto de aplicación.

⁴⁵ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...



38. Consecuentemente, cabe la declaratoria de sobreseimiento tal como lo hemos resuelto en otros precedentes en los que hemos estado en situaciones similares; por ejemplo, entre otros, en la controversia constitucional 4/2018.⁴⁶ Criterio de sobreseimiento que, por analogía, se ve reflejado a su vez en la tesis de jurisprudencia rubro:⁴⁷ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE SU TRAMITACIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DECLARA LA INVALIDEZ DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, COMO CONSECUENCIA DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EN UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, DEBE ESTIMARSE QUE HAN CESADO LOS EFECTOS DE AQUÉLLA, POR LO QUE PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO."

39. Ahora, por otro lado y por lo que hace a la impugnación del **Decreto 654**, acto emitido el cuatro de diciembre de dos mil diecinueve y por medio del cual se ratificó a Guillermina Jiménez Serafín como Magistrada numeraria del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, se advierte que el Poder Judicial actor presentó el seis de agosto de dos mil veinte un escrito de desistimiento. En ese sentido, con fundamento en el artículo 20, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,⁴⁸ se **sobresee** en la controversia en torno a ese acto reclamado, ya que se cumplen las condiciones para ello marcadas en la ley y en nuestra jurisprudencia.

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

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ..."

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; ..."

⁴⁶ En este caso la Primera Sala sobreseyó la controversia, pues ya se había declarado la invalidez de la norma reclamada en la misma (Ley de Seguridad Interior) de manera previa en una acción de inconstitucionalidad.

⁴⁷ Tesis P./J. 114/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, noviembre de 2004, página 588, de texto: "La cesación de efectos prevista como causa de improcedencia de las controversias constitucionales en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable también a las acciones de inconstitucionalidad en términos del numeral 65 de la ley citada, se actualiza si mientras se tramita una acción de inconstitucionalidad en contra de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara la invalidez con efectos absolutos de dicha norma, también impugnada en una controversia constitucional, pues es claro que han cesado sus efectos, lo que determina sobreseer en el procedimiento relativo, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley de la materia."

⁴⁸ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:



40. Al respecto, partiendo de una importante cantidad de precedentes, esta Suprema Corte considera que para poder tener por actualizada la causal de improcedencia referida al desistimiento, deben acreditarse los siguientes supuestos: a) la persona que se desista a nombre de la entidad, poder u órgano de que se trate se encuentre legitimada para representarlo, en términos de las normas que lo rijan; b) se ratifique su voluntad ante un funcionario investido de fe pública, y c) en lo relativo a la materia del juicio, que no se trate de la impugnación de normas de carácter general. Criterio que se encuentra reflejado en las tesis de jurisprudencia de rubros: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA PUEDE HACERSE EN CUALQUIER ETAPA DEL PROCEDIMIENTO, SIEMPRE Y CUANDO SEA EXPRESO Y SE REFIERA A ACTOS Y NO A NORMAS GENERALES."⁴⁹ y "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CONDICIONES PARA LA PROCEDENCIA DEL SOBRESEIMIENTO POR DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA."⁵⁰

41. Partiendo de lo anterior, se tiene que el escrito de desistimiento fue presentado por Rubén Jasso Díaz, en su carácter de nuevo presidente del Tribunal Superior del Estado de Morelos. Como se señaló en el apartado de legitimación, este funcionario representa en controversias a este Poder estatal y su carácter de presidente fue acreditado con copia del acto de sesión del Pleno de ese órgano de cinco de mayo de dos mil veinte, en donde se le nombró como presidente del dieciocho de mayo de dos mil veinte al diecisiete de mayo de dos mil veintidós.

42. En segundo lugar, el desistimiento fue ratificado ante la fe del Notario Público No. 12 de la Primera Demarcación Notarial del Estado de Morelos en la escritura número cinco mil setecientos quince de treinta de julio de dos mil

"I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales; ..."

⁴⁹Tesis P./J. 54/2005, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 917.

⁵⁰ Tesis: P./J. 113/2005, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 894.



veinte, fecha en la que Rubén Jasso Díaz ya ejercía el cargo del presidente del Tribunal Superior del Estado.

43. Finalmente, dado que no puede ser materia de la controversia la impugnación del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos al haber cesado en sus efectos, la petición de desistimiento recae sobre la materia resultante de la controversia: el **Decreto 654**. Así, dado que este decreto es un acto y no una norma general, pues radica en una resolución legislativa de designación que, aunque tiene efectos prolongados en el tiempo (el cargo de Magistrada se confirió por ocho años), está dirigido a una persona determinada en atención a sus circunstancias particulares (tal como se explica el párrafo 24 de la presente ejecutoria), es viable acceder en este punto a la petición del Poder Judicial actor.⁵¹

VIII. DECISIÓN

44. En suma, con fundamento en los artículos 19, fracción V, y 20, fracciones I y II, de la ley reglamentaria de la materia, procede sobreseer en la presente controversia constitucional por lo que hace a la impugnación del Decreto 654 y de los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

En suma, por todo lo expuesto y fundado,

⁵¹ En su escrito, el presidente del Poder Judicial de Morelos señaló que la petición de desistimiento de la controversia se hacía en términos amplios y que la misma era procedente, pues desde su punto de vista el artículo 135 reclamado no podía considerarse como una norma general al ser sola una disposición orgánica para el Congreso del Estado.

No obstante, como se expuso previamente, el contenido reformado de este artículo 135 sí detenta las características de generalidad, abstracción e impersonalidad. Empero, dado que se actualiza una diversa causal de improcedencia sobre esta norma, es viable acceder a la petición de desistimiento del actor por lo que hace al acto reclamado, al ser la materia subsistente de la controversia.

Cabe destacar que esta forma segmentada de acercarse a la valoración de los diversos actos reclamados en una controversia cuando se presenta una solicitud de desistimiento, ya ha sido adoptada en otros casos por esta Suprema Corte. Por ejemplo, la Segunda Sala, en la controversia constitucional 43/2015, se enfrentó a un caso en donde se cuestionaba un acto y una norma aplicada mediante dicho acto. Bajo ese tenor, se tuvo por desistido al actor respecto al acto reclamado y, por lo que hace a la norma, se declaró la improcedencia por una diversa causal.



SE RESUELVE:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Publíquese esta resolución 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 por unanimidad de once votos de las Ministras y 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 Pardo Rebolledo anunció voto concurrente respecto de los apartados VII y VIII relativos, respectivamente, a las causas de improcedencia y a la decisión.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 94/2001, P./J. 23/97 y P./J. 74/2006 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XIV, agosto de 2001, página 438; V, abril de 1997, página 134 y XXIII, junio de 2006, página 963, con números de registro digital: 188907, 198912 y 174899, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.) y 2a./J. 91/2018 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libros 55, Tomo I, junio de 2018, página 10; 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 938; y en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas y 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 horas, con números de registro digital: 2017123 y 2017869.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de julio de 2021 a las 10:16 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 julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA LEGITIMACIÓN DEL MUNICIPIO DE CULIACÁN, SINALOA, CORRESPONDE AL SÍNDICO PROCURADOR (ARTÍCULO 39 DE LA LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE SINALOA).

II. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. LA PROPUESTA HECHA POR LOS MUNICIPIOS A LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA SU ELABORACIÓN GOZA DE VINCULATORIEDAD DIALÉCTICA.

III. HACIENDA MUNICIPAL. LA FACULTAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ES UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y LOS ESTADOS.

IV. HACIENDA MUNICIPAL. EL PRINCIPIO DE MOTIVACIÓN OBJETIVA Y RAZONABLE CONSTITUYE UN LÍMITE A LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN TRIBUTARIA POR PARTE DEL LEGISLADOR Y UNA CONCRECIÓN DE LA FACULTAD DE INICIATIVA EN MATERIA DE INGRESOS RECONOCIDA A LOS MUNICIPIOS.

V. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. GRADOS DE DISTANCIAMIENTOS DE LA LEY FINALMENTE APROBADA RESPECTO DE LA PROPUESTA ENVIADA POR LOS MUNICIPIOS.

VI. IMPUESTO PREDIAL. TRATÁNDOSE DE SU REGULACIÓN LEGAL, LA PROPUESTA DE LOS MUNICIPIOS TIENE UN RANGO CONSTITUCIONAL EQUIVALENTE A LA FACULTAD DECISIVA DE LAS LEGISLATURAS.

VII. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. DISTANCIAMIENTO DEL CONGRESO DEL ESTADO RESPECTO DE LA PROPUESTA PRESENTADA POR UN MUNICIPIO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 42 POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS VALORES UNITARIOS DEL SUELO Y DE LAS CONSTRUCCIONES DEL MUNICIPIO DE CULIACÁN, ESTADO DE SINALOA).

VIII. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. SI EL CONGRESO LOCAL REDUCE LOS VALORES UNITARIOS DE SUELOS Y CONSTRUCCIÓN PROPUESTOS



POR EL MUNICIPIO, SIN OBSERVACIÓN O DISCUSIÓN ALGUNA, INCUMPLE CON SU OBLIGACIÓN DE JUSTIFICAR EN FORMA OBJETIVA Y RAZONABLE LA REDUCCIÓN RELATIVA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 42 POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS VALORES UNITARIOS DEL SUELO Y DE LAS CONSTRUCCIONES DEL MUNICIPIO DE CULIACÁN, ESTADO DE SINALOA).

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA MODIFICACIÓN DE LA PROPUESTA DE PLANOS Y TABLAS DE VALORES UNITARIOS DEL SUELO Y CONSTRUCCIÓN PRESENTADA POR UN MUNICIPIO AL CONGRESO DEL ESTADO SURTE EFECTOS RESPECTO DE AQUELLAS CONTRIBUCIONES QUE NO SE HAYAN CAUSADO A LA FECHA DE SU PUBLICACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 42 POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS VALORES UNITARIOS DEL SUELO Y DE LAS CONSTRUCCIONES DEL MUNICIPIO DE CULIACÁN, ESTADO DE SINALOA).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 42 POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS VALORES UNITARIOS DEL SUELO Y DE LAS CONSTRUCCIONES DEL MUNICIPIO DE CULIACÁN, ESTADO DE SINALOA).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 33/2019. MUNICIPIO DE CULIACÁN, SINALOA. 2 DE DICIEMBRE DE 2019. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día dos de diciembre de dos mil diecinueve emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la presente controversia constitucional 33/2019 promovida por el Municipio de Culiacán del Estado de Sinaloa, por conducto de



Sandra Guadalupe Martos Lara, quien ostentándose como síndica procuradora demandó la invalidez del siguiente acto emitido por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad:

– El Decreto Número 42 por el que se aprobaron las tablas de Valores Unitarios del Suelo y de las Construcciones del Municipio de Culiacán para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, específicamente, el artículo segundo transitorio, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

I. ANTECEDENTES

1. De las constancias de autos se advierten como antecedentes del caso los siguientes:

El Instituto Catastral del Estado de Sinaloa de conformidad con el artículo 55, inciso a) de la Ley de Catastro del Estado de Sinaloa remitió a la Junta Municipal de Culiacán la propuesta de Valores Unitarios del Suelo y de las Construcciones para su revisión, modificación y/o aprobación, lo cual fue hecho el siete de septiembre de dos mil dieciocho y finalmente, presentada en la sesión de cabildo del Ayuntamiento del Municipio de Culiacán.

El diecinueve de septiembre siguiente el presidente y el tesorero del Municipio de Culiacán presentaron iniciativa con proyecto de Decreto para establecer los Valores Unitarios del suelo y de las construcciones para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve ante la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso Local. Posteriormente, las autoridades municipales antes referidas procedieron a su ratificación el dos de octubre de dos mil dieciocho.

El doce de diciembre de la misma anualidad la Comisión de Hacienda Pública y Administración del Congreso local, emitió el dictamen en el sentido de aprobar la iniciativa en lo general; y en lo particular se propuso adicionar un artículo segundo transitorio.

Posteriormente, la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa en la sesión pública ordinaria celebrada el veinte de diciembre de



dos mil dieciocho, determinó aprobar en lo general la propuesta; y en lo particular determinó aprobar el artículo segundo transitorio en los términos siguientes:

"TRANSITORIOS

"Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor el día primero de enero del año 2019, previo su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Sinaloa'."

"Artículo segundo. **Durante el año 2019, el importe del impuesto predial en los predios urbanos con o sin construcción, no tendrá incremento alguno respecto del monto que correspondió pagar en el año 2018, en apoyo a la economía de los contribuyentes;** lo anterior con excepción de los predios con o sin construcción que se integre al padrón catastral, a los cuales se les aplicará la tarifa establecida en el artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado.

"Para los predios que tengan modificación del valor catastral por motivos distintos a la aplicación de la tabla de valores unitarios del suelo y de las construcciones que establece el presente decreto, se considerará lo siguiente:

"Si el valor catastral de un predio para el año 2019 es mayor al valor anterior, a la diferencia entre dichos valores se aplicará la tarifa establecida en el artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado y el impuesto resultante se le sumará al impuesto inmediato anterior determinado.

"Para el caso de que el valor catastral de algún predio resulte menor al del movimiento anterior, el impuesto predial se calculará disminuyendo el importe determinado o pagado en dicho movimiento, en la misma proporción en que haya disminuido el valor catastral.

"En todos los casos antes descritos donde el impuesto determinado resulte mayor que el calculado con la tarifa establecida en el artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado, se deberá aplicar esta última."

Finalmente, el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho se publicó el Decreto Número 42 que establece los Valores Unitarios del Suelo y de las



Construcciones del Municipio de Culiacán para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

2. **Conceptos de invalidez.** El Municipio actor señaló que el artículo segundo transitorio del decreto por el cual se aprobaron los valores unitarios del suelo y de las construcciones para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve contraviene el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, porque el Poder Legislativo Local modificó la propuesta del Municipio actor respecto a las tablas de valores unitarios y construcciones para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sin que la Constitución autorice que se puede modificar.

3. La propuesta del Municipio que fue modificada por el Poder Legislativo, al instaurar en el primer párrafo del artículo segundo transitorio del decreto impugnado, que durante el año dos mil diecinueve, el importe del impuesto predial en los predios urbanos con o sin construcción, no tendrá incremento alguno respecto del monto que correspondió pagar en el año dos mil dieciocho, vulnera el artículo 115 de la Constitución Federal que establece el régimen de libre administración hacendaria, el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, así como la proscripción de establecer exenciones o subsidios a favor de persona alguna.

4. La inclusión del segundo artículo transitorio impugnado que modifica la propuesta del Municipio resulta inconstitucional porque equivale a una exención parcial del impuesto predial o a subsidiar a los contribuyentes en base a las condiciones establecidas en el artículo impugnado. Se impide que el Municipio actor reciba de forma integral, completa y ordinaria los recursos provenientes de la contribución cuyo objeto es la propiedad o posesión de los predios rústicos y urbanos.

5. Los Ayuntamientos tienen la atribución constitucional de proponer a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios del suelo y sus construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Sin embargo, dicha competencia no se puede estimar como una mera atribución de proponer sin efecto vinculatorio, ya que tiene un efecto



superior al de fungir solamente como un elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa.

6. El Congreso Local en caso de que determinara apartarse de la propuesta presentada por los Municipios, y establezca distintas tasas o valores unitarios a los presentados por aquéllos, tiene la carga de demostrar una base objetiva y razonable que proteja en todo momento la integridad de los recursos económicos municipales que, de otra manera, reducirlos sería arbitrario.

7. El Poder Legislativo al añadir el artículo segundo transitorio no se pronunció sobre el establecimiento de los valores unitarios del suelo y de las construcciones, sino de un aspecto distinto. Es decir, la materia de la iniciativa era la aprobación de los valores unitarios del suelo y de sus construcciones para el ejercicio fiscal del dos mil diecinueve, sin embargo, dichos valores no fueron objeto de modificación alguna. Lo único que fue objeto de modificación fue la adición del artículo segundo transitorio con el que materialmente se excluye la aplicación de la tarifa aprobada por el propio legislador para el impuesto predial en términos de los artículos 35 y 36 de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Sinaloa.

8. Se acotó la obligación sustantiva sin que existiera un proceso de discusión sobre esos temas y no se reflejara la interacción entre el Municipio y el Congreso Local. Además de que, al haberse aprobado la modificación, el Poder Legislativo debió exponer las razones objetivas que justificaran la modificación del valor por metro cuadrado del suelo y las construcciones en determinada zona o en todo el territorio, lo cual no hizo.

9. Agrega que los créditos fiscales que se causen por concepto del impuesto predial no se determinarán de manera ordinaria con base a la tarifa del impuesto predial establecida en el artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Sinaloa, sino que se hará considerando el tope o limitación aritmética establecido por el legislador en el segundo transitorio impugnado, por lo que el impuesto predial que se recaudará para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, es el mismo que correspondía recaudar en el año inmediato anterior. En ese sentido, el impuesto predial que se obtenga al aplicar lo dispuesto en el artículo impugnado, siempre será inferior al que resulte de aplicar



la tarifa del artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Sinaloa, en virtud de que la tarifa que establece este último provoca en todos los casos la obligación de que éste sea mayor que la calculada con base al artículo segundo transitorio, estableciendo así una exención o subsidio en beneficio de determinados contribuyentes.

10. La adición del artículo segundo transitorio tiene el mismo efecto jurídico que si hubiera modificado las tablas de valores unitarios de suelo, pues aun cuando no haya modificado los artículos ordinarios de la iniciativa, lo cierto es que la adición del artículo impugnado impacta en el monto de los ingresos que el Municipio actor tenía proyectado por recibir de haberse aprobado la iniciativa en los términos que lo propuso, lo que implica un rechazo parcial de las tablas de valores unitarios del suelo y de las construcciones que presentó el Municipio y que servirían de base para el cobro del predio, cuya partida está protegida por el principio de reserva de fuente.

11. El legislador local tenía la obligación de realizar un proceso de reflexión apoyándose en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable que justificaran la decisión de separarse de la propuesta del Municipio, lo que en modo alguno hizo, pues solamente señaló que era "en apoyo a la economía de los contribuyentes", transgrediendo así lo contenido en el artículo 16 de la Constitución Federal.

12. Los **artículos constitucionales** que el Municipio actor señala que fueron violados son los artículos 1o., 3o., 4o., 14, 16, 17, 28, 31 y el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. TRÁMITE

13. **Radicación y trámite.** La demanda de controversia se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta de enero de dos mil diecinueve.¹

¹ Hoja 61 vuelta del expediente en que se actúa.



14. El treinta y uno siguiente, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente con el número 33/2019 y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor.²

15. El Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional,³ tuvo por presentada a la síndica procuradora del Municipio actor; y como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado Sinaloa, emplazándolas para que formularan su contestación; finalmente, dio vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.⁴

16. **Contestación a la demanda.**⁵ El Poder Legislativo de la entidad demandado, en su contestación señala lo siguiente:

a) La aprobación de los valores unitarios del suelo y de las construcciones y los términos en que quedó redactado el segundo transitorio impugnado es facultad exclusiva del Congreso Local.

b) Si bien es cierto que los Municipios tienen la facultad de administrar libremente su hacienda pública, también lo es que su hacienda se conforma, entre otras cosas, con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas le aprueben. De modo que el resultado de la recaudación que realice el Municipio, a consecuencia del artículo segundo transitorio, será el Municipio quien tiene la facultad de administrar libremente. Por lo que en ningún momento el Congreso ha dispuesto para qué fines deba destinarlo o cómo administrarlo, pues esta obligación ya viene contenida en la propia Constitución Federal, es decir, las contribuciones deben destinarse al gasto público en sus respectivos Municipios.

c) El argumento del Municipio actor referente a que se exenta o se subsidia a los ciudadanos del Municipio sobre el pago a la propiedad inmobiliaria carece de fundamento, pues lo único que hizo el Poder Legislativo es llevar a cabo una

² Hoja 376 del expediente en que se actúa.

³ Esto en auto de veinticinco de marzo de dos mil diecinueve.

⁴ Hojas 377 a 379 del expediente en que se actúa.

⁵ Hojas 594 a 601 del expediente en que se actúa.



atribución exclusiva de naturaleza constitucional de aprobar una contribución en los términos que consideró más proporcionales y equitativamente posibles para los contribuyentes del Municipio de Culiacán, esto es, se fijó una cantidad de pago que hizo referencia a un mínimo cobrado con anterioridad, pero no se trata de un subsidio o exención, ya que si fuere el caso ello debe contenerse en una ley conforme al principio de reserva de ley y no en un artículo transitorio.

17. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado.**⁶ Este Poder al rendir su contestación de demanda, esencialmente, señaló que la promulgación y publicación del decreto impugnado estuvo debidamente fundada y motivada y totalmente apegada a derecho.

18. **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.

19. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró el quince de octubre de dos mil diecinueve 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.⁷

III. COMPETENCIA

20. El 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 en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de dicho precepto; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno,

⁶ Hojas 509 a 521 del expediente en que se actúa.

⁷ Hojas 624 y 625 del expediente en que se actúa.



publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Culiacán del Estado de Sinaloa y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad.

IV. PRECISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO

21. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, se precisa que el acto impugnado en la presente controversia constitucional lo constituye el artículo segundo transitorio del Decreto número 42 que establece los Valores Unitarios del Suelo y de las Construcciones del Municipio de Culiacán para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

V. OPORTUNIDAD

22. Tal y como quedó precisado en el apartado anterior, el Municipio actor demanda la invalidez del artículo segundo transitorio del Decreto Número 42 que establece los Valores Unitarios del Suelo y de las Construcciones para el Municipio de Culiacán, Sinaloa el cual fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

23. Al impugnarse normas de carácter general, para efectos de determinar lo referente a la oportunidad en la presentación de la demanda, deberá estarse a lo previsto por el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,⁸ que prevé que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda respectiva puede promoverse en dos momentos, a saber:

a) Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y

⁸ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

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



b) Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

24. En el caso, es aplicable la primera hipótesis, ya que el Municipio actor solicita la declaración de invalidez del artículo segundo transitorio impugnado, con motivo de su publicación, por tanto, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del dos de enero de dos mil diecinueve al catorce de febrero del mismo año.⁹

25. Por consiguiente, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta de enero de dos mil diecinueve, según se desprende del sello asentado al reverso de la foja sesenta y uno del expediente principal, no cabe duda de que su presentación es oportuna.

VI. LEGITIMACIÓN ACTIVA

26. El actor es el Municipio de Culiacán del Estado de Sinaloa y en su representación promueve la demanda Sandra Guadalupe Martos Lara, quien se ostentó como síndica procuradora y acredita dicho carácter con los siguientes documentos:

a) Copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección de presidente Municipal, síndico procurador y regidores electos por el sistema de mayoría relativa el seis de julio de dos mil dieciocho, de la que se advierte que Sandra Guadalupe Martos Lara fue electa como síndica procuradora del Ayuntamiento de Culiacán del Estado de Sinaloa¹⁰ para el periodo del primero de noviembre de dos mil dieciocho al treinta y uno de octubre del dos mil veintiuno.

b) La protocolización del acta de la sesión solemne de los integrantes del Ayuntamiento de Culiacán celebrada el treinta y uno de octubre de dos mil

⁹ Debiéndose descontar los días 1, 5, 6, 12, 13, 19, 20, 26, 27 de enero de 2019, así como 2, 3, 4, 5, 9 y 10 de febrero del mismo año, por ser días inhábiles para la promoción de la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o., 3o., fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con los artículos 3o. y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el Acuerdo General Plenario 18/2013.

¹⁰ Página 62 del expediente principal.



dieciocho, en la cual, se advierte la toma de protesta de los integrantes del Ayuntamiento, entre ellos, el de Sandra Guadalupe Martos Lara como síndica procuradora.¹¹

27. Ahora, de conformidad con la fracción II del artículo 39 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, la representación del Ayuntamiento se encomienda al síndico procurador.¹² Por consiguiente, la síndico que signa la demanda cuenta con la representación del Ayuntamiento.

28. Además, el Municipio de Culiacán cuenta con la legitimación procesal activa en la presente controversia constitucional, ya que se trata de uno de los órganos facultados por el inciso i) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal,¹³ para promover el presente medio de control.

VII. LEGITIMACIÓN PASIVA

29. De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia, en las controversias constitucionales tienen el carácter de parte demandada la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general que sea objeto de la controversia constitucional.

30. En auto de veinticinco de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro instructor reconoció el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sinaloa, toda vez que el primero emitió el decreto que contiene el artículo impugnado, mientras que el segundo lo promulgó, por lo que a conti-

¹¹ Página 65 del expediente principal.

¹² "Artículo 39. El síndico procurador tendrá a su cargo la función de contraloría interna y la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento, y tendrá las siguientes facultades y obligaciones: ...

"II. Ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios judiciales y en las negociaciones relativas a la hacienda municipal pudiendo nombrar procuradores judiciales en el ámbito municipal, con arreglo a las facultades específicas que el Ayuntamiento le delegue."

¹³ "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 y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre: ...

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



nuación se analiza si las personas que comparecen en su representación gozan de facultades legales para actuar en la presente controversia constitucional.

a) Legitimación pasiva del Poder Legislativo

31. En su representación comparece el diputado Marco César Almaral Rodríguez con el carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sinaloa, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo número 10. celebrado en la sesión del primero de octubre de dos mil dieciocho, por el cual se eligió a la Mesa Directiva que funcionaría durante el primer año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso Local.

32. El artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa¹⁴ establece que es atribución del presidente de la Mesa Directiva representar jurídicamente al Poder Legislativo del Estado, por lo que dicho diputado, al desempeñar este cargo, se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia constitucional en representación de dicho Poder.

33. Por consiguiente, el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa cuenta con legitimación pasiva en el presente juicio, al atribuírsele la emisión del Decreto Número 42, y el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado que signó la contestación de demanda está facultado para representarlo.

b) Legitimación pasiva del Poder Ejecutivo

34. En su representación comparece Jesús Navarro Aispuro, quien se ostentó como director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno

¹⁴ "Artículo 42. El presidente de la Mesa Directiva tendrá la representación legal del Congreso, pudiendo delegarla en la persona o personas que considere conveniente; y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"XX. Representar al Congreso en juicio y fuera de él, con todas las facultades generales para pleitos y cobranzas y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, en términos de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 2436 y en el artículo 2469 del Código Civil para el Estado de Sinaloa y sus correlativos en todo el país."



del Estado de Sinaloa, personalidad que acreditó con copias certificadas de su nombramiento, expedido por el secretario general de Gobierno, que consta en la foja 522 del expediente en que se actúa.

35. El artículo 44, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno,¹⁵ establece que el Poder Ejecutivo local puede ser representado en los juicios en los que sea parte por la Secretaría General de Gobierno, la cual cuenta con una Dirección de Asuntos Jurídicos para representar los intereses del Poder Ejecutivo del Estado en toda clase de procedimientos judiciales y administrativos, por lo que dicho servidor público que signó la contestación de demanda, cuenta con las facultades para representar a dicho Poder en la presente controversia constitucional, al atribuírsele la promulgación del decreto impugnado.

VIII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

36. En este apartado se señala que las partes no hicieron valer causas de improcedencia y tampoco se advierte de oficio alguna otra. En consecuencia, procede entrar al estudio de los conceptos de invalidez planteados por el Municipio actor.

IX. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

37. El Municipio actor plantea en su demanda que el artículo segundo transitorio del Decreto Número 42 que establece los valores unitarios del suelo y de las construcciones del Municipio de Culiacán Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, contraviene los principios de libre administración hacendaria, reserva de fuentes de ingresos y la proscripción de establecer exenciones o subsidios a favor

¹⁵ Artículo 44. Corresponde a la Dirección de Asuntos Jurídicos, además de las facultades genéricas de los directores, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

"...

"III. Representar los intereses del Poder Ejecutivo del Estado, y de las dependencias en toda clase de procedimientos judiciales y administrativos, sin perjuicio de que las puedan ejercitar directamente, en los términos de las leyes respectivas; ..."



de persona alguna contenidos en el artículo 115 de la Constitución Federal, al instaurar que el importe del impuesto predial no tendrá aumento que el que correspondió enterar para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho respecto de los predios con o sin construcciones que no se hayan integrado al padrón catastral ni sufrido modificaciones.

38. Lo anterior, al impedir que el Municipio reciba en forma íntegra y completa los recursos provenientes del impuesto predial, cuya contribución tiene como objeto los predios rústicos y urbanos, esto es, que las contribuciones que se causen por concepto del impuesto predial ya no se determinarán, ordinariamente, con base a la tarifa del impuesto predial establecida en el artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Sinaloa, sino que se hará tomando en cuenta el tope establecido en el artículo segundo transitorio impugnado, esto es, el impuesto predial que se recaude para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve será el mismo que el que correspondió recaudar en el año inmediato anterior –dos mil dieciocho– de acuerdo a las condiciones establecidas por el mencionado artículo segundo transitorio combatido.

39. En consecuencia, agrega, que el impuesto predial que se obtenga al aplicar lo dispuesto en el artículo impugnado, siempre será inferior al que resulte de aplicar la tarifa del artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Sinaloa, lo que se traduce en una exención o subsidio en beneficio de determinados contribuyentes.

40. A juicio del Municipio actor, la adición del artículo segundo transitorio tuvo el mismo efecto que si se hubieran modificado las tablas de valores unitarios de suelo y de las construcciones, pues aun cuando éstas no se modificaron, la adición del artículo impugnado impacta en el monto de los ingresos que el Municipio actor tenía proyectado de haberse aprobado la iniciativa en los términos que éste la propuso, lo que implica un rechazo parcial a las tablas de valores unitarios del suelo y de las construcciones que presentó el Municipio y que servirían de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, cuya partida se encuentra protegida por el principio de reserva de fuentes de ingresos.

41. En tal sentido, señala el Municipio actor, que el legislador local tenía la obligación de realizar un proceso de reflexión, apoyado en argumentos susten-



tados en una base objetiva y razonable que justificaran la decisión de separarse de la propuesta municipal, lo que no hizo, pues solamente señaló –en el artículo segundo transitorio impugnado– que no habría incremento: "en apoyo a la economía de los contribuyentes", lo que transgrede la Constitución Federal.

42. Este Tribunal Pleno estima conveniente señalar lo que hemos sostenido en diversos precedentes, en los que hemos abordado problemáticas similares a la propuesta por el Municipio actor. Esto es, en este tipo de asuntos el estudio se ha centrado en determinar los alcances de cada una de las atribuciones competenciales compartidas entre el Municipio y la Legislatura Estatal en torno al nivel de motivación que le era exigible a esta última para modificar la propuesta del Municipio actor.¹⁶

43. De este modo, en el análisis del caso se aplican las consideraciones y directrices que este Alto Tribunal ha aprobado en relación con el modo en que deben articularse los párrafos tercero y cuarto de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General, conforme a lo siguiente:

44. A) Análisis de validez de las modificaciones realizadas por una Legislatura Local respecto de la propuesta de tablas de valores unitarios de suelo y construcción presentada por un Municipio.

45. El precedente original en el que el Pleno de esta Suprema Corte sentó las bases de este tema fue la **controversia constitucional 14/2004**. Si bien en ese caso concreto no se trataba de tablas de valores unitarios de suelo y construcción, sino de la impugnación de la Ley de Ingresos del Municipio, se interpretó y precisó de qué modo debían articularse las previsiones de los párrafos tercero y cuarto de la fracción IV del artículo 115 constitucional.

¹⁶ Así se ha señalado por ejemplo al resolver las controversias constitucionales conexas 163/2016, 210/2016, 216/2016 y 171/2016, resueltas el 2 de octubre de 2017, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., en las que se resolvió la impugnación de las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción de diversos Municipios del Estado de Sonora. Por cierto, cabe señalar que en esta resolución se toman las directrices fijadas en estos precedentes para la resolución de la presente controversia constitucional 33/2019.



46. Arribó a la conclusión de que tales previsiones constitucionales otorgan a los Ayuntamientos la competencia para proponer a las Legislaturas Estatales tanto las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, como las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que deben servir de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, y a las Legislaturas Estatales la competencia para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios. En dicho precedente el Pleno resolvió, en síntesis, lo siguiente:

- El principio de libre administración de la hacienda municipal asegura a los Municipios la posibilidad de manejar, aplicar y priorizar libremente los recursos que integran la hacienda municipal, sin que tengan que sufrir la injerencia de intereses ajenos.

- El principio de reserva de fuentes de ingresos, asegura a los Municipios la disposición de ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

- Los Municipios tienen derecho a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

- El principio de integridad de los recursos económicos municipales asegura a los Municipios la percepción efectiva y puntual de los recursos que constitucionalmente deben recibir –con independencia de que sólo algunos de ellos entren en el régimen de libre administración municipal– y que obliga a las entidades federativas a pagar los intereses correspondientes cuando retarden la entrega de recursos federales a los Municipios.

- Es facultad de los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, proponer a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a los 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 Estatales deben decidir siempre sobre la base de una propuesta de los Municipios en la que conste la propuesta referida.
- Las Legislaturas Estatales sólo pueden alejarse de las propuestas de los Ayuntamientos si proveen para ello los argumentos necesarios para construir una justificación objetiva y razonable.
- En el caso del impuesto predial, la confluencia de competencias que la Constitución establece, exige un proceso de discusión y decisión que refleje una interacción sustantiva entre los Ayuntamientos proponentes y las Legislaturas que toman la decisión final.

47. De las premisas anteriores se concluyó que la propuesta de los Ayuntamientos goza de "vinculatoriedad dialéctica"; es decir, la propuesta no es vinculante si por ella entendemos la imposibilidad de que la Legislatura haga cambio alguno, pero sí lo es en cuanto implica la imposibilidad de que ésta introduzca cambios por motivos diversos a los provenientes de argumentos objetivos, razonables y públicamente expuestos en al menos alguna etapa del procedimiento legislativo, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo.

48. De la controversia constitucional aludida derivó el criterio número P./J. 124/2004,¹⁷ el cual establece:

"HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga a las Legislaturas Estatales a establecer tasas idénticas para el cálculo de impuestos constitucionalmente reservados a la hacienda municipal, cuando aprueben las leyes de ingresos para cada uno

¹⁷ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1123.



de los Municipios de las entidades federativas; sin embargo, éstos no están constitucionalmente indefensos ante las arbitrariedades que aquellos órganos legislativos pudieran cometer al fijar diferenciadamente dichas tasas, en tanto que si deciden establecer tasas diferenciadas y apartarse de la propuesta municipal respectiva, tienen la carga de demostrar que lo hacen sobre una base objetiva y razonable, pues la integridad de los recursos económicos municipales se vería fuertemente comprometida si tales legislaturas pudieran reducirlos arbitrariamente. Es por ello que aunque la Constitución Federal no beneficie a los Municipios con una garantía de equidad tributaria idéntica a la que confiere a los ciudadanos a través del artículo 31, fracción IV, sí les otorga garantías contra acciones legislativas arbitrarias, como la de recibir impuestos constitucionalmente asegurados en una cantidad menor a la que reciben otros Municipios."

49. Dos años después, en junio de dos mil seis, este Tribunal Constitucional resolvió las controversias constitucionales 15/2006, 13/2006 y 18/2006, en las que se retomaron las consideraciones vertidas en la controversia constitucional 14/2004, y se estableció una metodología sobre cómo se debía analizar si la modificación hecha por el Congreso de una entidad federativa a una propuesta del Municipio tenía una motivación objetiva y razonable, en términos del artículo 115 constitucional.

50. Se destaca que el primer párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional establece, en síntesis, que la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor, entre las cuales deben contarse necesariamente: a) las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; b) las participaciones en recursos federales; y, c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

51. Por su parte, el segundo párrafo de la mencionada fracción IV prohíbe a la Federación limitar la facultad de las entidades federativas para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), y añade que las leyes estatales no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; precisa también que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, salvo que sean utilizados para fines o propósitos distintos de su objeto público.



52. El conjunto de las previsiones referidas configura una serie de garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario muy claras en favor de las haciendas municipales que, por otro lado, acentúan que, en este proceso de regulación, el Congreso Local actúa como representante de los intereses de los ciudadanos.

53. Así, la regulación de 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, debe ser necesariamente el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario.

54. Mientras en un procedimiento ordinario la facultad de iniciativa legislativa se agota en el momento de la presentación del documento ante la cámara decisoria, en el caso que nos ocupa, la propuesta presentada por un Municipio sólo puede ser modificada por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable.

55. Es por ello que se ha afirmado que nos encontramos ante una potestad tributaria compartida, pues, en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 constitucional, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con el principio de fortalecimiento municipal, reserva de fuentes y con la norma expresa que les otorga la facultad de iniciativa.

56. En consecuencia, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Constitución General a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en caso de que se aparte de la propuesta municipal.

57. Este criterio se encuentra reflejado en el criterio número P./J. 111/2006,¹⁸ de rubro y texto:

¹⁸ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 1129.



"HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN. La regulación de 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, es el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario: mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota con la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en aquél la propuesta del Municipio sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, por lo que es válido afirmar que se trata de una potestad tributaria compartida, toda vez que en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, y con la norma expresa que le otorga la facultad de iniciativa; de ahí que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal."

58. Y en el mismo tenor, resulta orientador el criterio número P./J. 112/2006,¹⁹ de contenido:

"HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE. El precepto constitucional citado divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados

¹⁹ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 1131.



en cuanto al proceso de fijación de los 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, pues mientras aquéllos tienen la competencia constitucional para proponerlos, las Legislaturas Estatales la tienen para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, conforme a la tesis P./J. 124/2004, del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1123, con el rubro: 'HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.', las Legislaturas Estatales sólo podrán apartarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable. En ese sentido, se concluye que al igual que en el supuesto de los impuestos abordado en el precedente referido, la propuesta del Municipio respecto de las cuotas y tarifas aplicables a 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, sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable."

59. El principio de motivación objetivo y razonable, funciona como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador y como una concreción de la facultad de iniciativa en materia de ingresos que tienen reconocida los Municipios en la Constitución Federal, razón por la cual, a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, es necesario abundar en estos criterios de razonabilidad adoptados por este Tribunal en Pleno.

60. Lo anterior es así, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo, lo que requerirá un aumento o bien, permitirá una disminución del grado de motivación cualitativa exigible a los órganos legislativos locales.



61. Este aspecto debe ser tratado con especial cuidado para no caer en el extremo de que este Alto Tribunal, al pronunciarse sobre la validez constitucional de las normas, decida los criterios de conveniencia económica o social en lugar del Congreso de la entidad, sustituyendo con ello, valoraciones de política económica y tributaria que corresponden a aquél en su carácter de órgano democrático; sin embargo, como esta Suprema Corte ya ha sostenido, también resulta necesario darle peso constitucional específico a la facultad de iniciativa del Municipio a fin de armonizar la garantía institucional de integridad de la hacienda pública municipal con el principio de reserva de ley.

62. Por ello, es pertinente tener en cuenta ciertos parámetros que ayuden a ponderar las facultades en conflicto sin caer, por un lado, en una regla general que implique la mera verificación superficial de la existencia o inexistencia de cualquier tipo de justificación, o por otro, exigir en todos los casos una valoración pormenorizada y detallada, que implique un pronunciamiento de política tributaria respecto de las decisiones tomadas por las Legislaturas Estatales, motivo por el cual, para realizar esta armonización, debemos dar especial relevancia al criterio de la razonabilidad, que nos permitirá determinar, en su caso, la arbitrariedad del legislador.

63. La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales, que se encuentra estructurada en la fracción IV del artículo 115 constitucional, lleva a este Alto Tribunal a considerar que dicha relación debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos.

64. Se dice que existe un diálogo porque comienza con la presentación de la propuesta, la que en algunos casos puede ir acompañada de una exposición de motivos; y continúa con la actuación de las Legislaturas Locales que se desenvuelve por una parte en el trabajo en comisiones, en las cuales se realiza un trabajo de recopilación de información a través de sus secretarios técnicos u órganos de apoyo, en algunos casos a través de la comparecencia de funcionarios y en la evaluación de la iniciativa que se concreta en la formulación de un dictamen, y, por otra parte, en el proceso de discusión, votación y decisión final de la Asamblea en Pleno.



65. Así pues, el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales, dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo, lo que requerirá un aumento o bien, permitirá una disminución del grado de motivación cualitativa exigible a los órganos legislativos locales.

66. En orden a lo anterior y con base en lo resuelto en las diversas controversias constitucionales citadas, esta Suprema Corte de Justicia ha determinado, que la reflexión debe estar centrada en torno a dos ejes: el grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio (**a.1**), y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio (**a.2**).

a.2.2. Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos. En tales casos, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas de las entidades federativas se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos.

a.2.3. Motivación técnica. En los casos en que se formulen iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso de la entidad se verá obligado a desvirtuar con equivalentes argumentos técnicos o de política tributaria, la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella, con las acotaciones siguientes:

- El criterio que se ha plasmado es cualitativo y no cuantitativo, es decir, para la aplicación del mismo debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a la cantidad, por lo que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia.

- No obstante lo anterior, la labor de este Alto Tribunal será revisar la razonabilidad de la respuesta, lo cual implica una especie de interdicción a la arbitrariedad del legislador más que la revisión minuciosa de la misma, por lo que una aparente inconsistencia de datos técnicos no sería motivo de invalidez a menos que se detecte su arbitrariedad, cuestión que se irá construyendo caso por caso.



69. Bajo los términos indicados, la motivación del Congreso Local deberá darse, fundamentalmente, en los argumentos sustentados en los debates llevados a cabo en la respectiva Comisión de dictamen legislativo, pues como ha sostenido en esta Suprema Corte, la consideración y discusión cuidadosa de las iniciativas de leyes municipales sería muy larga y compleja si tuviera que darse a nivel plenario en los Congresos Estatales, debiendo destacar, que el trabajo de las comisiones legislativas, favorece la adecuada división del trabajo en el seno de la Legislatura y permite interacción adecuada entre los diputados que tienen un mayor conocimiento en materias específicas.

70. Sirven de apoyo los criterios números P./J. 113/2006²⁰ y P./J. 114/2006,²¹ de rubros y textos siguientes:

"HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES. La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. En este orden de ideas, este Alto Tribunal considera que algunos ejes que pueden brindar parámetros para guiar la ponderación y dar el peso constitucional adecuado a dichas facultades son: 1) Grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el

²⁰ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre 2006, página 1127.

²¹ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de dos mil seis, página 1126.



Municipio, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio; y, 2) Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, respecto del cual debe destacarse que de acuerdo con la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso: a) Ausencia de motivación. Si bien la motivación de las iniciativas de las leyes de ingresos de los Municipios no es un requisito constitucional, esto no implica que deba caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta, por lo que la labor del Congreso se simplificará y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o modifica la propuesta del Municipio; b) Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos, en cuyo caso, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos; y, c) Motivación técnica. En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta; frente a este escenario, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella."

"HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON CRITERIOS DE CARÁCTER CUALITATIVO Y NO CUANTITATIVO, CON BASE EN LOS CUALES DEBE DETERMINARSE LA RAZONABILIDAD DE LA MOTIVACIÓN DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES. El grado de distanciamiento frente a la pro-



puesta de ingresos enviada por el Municipio y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por éste son considerados como herramientas que pueden auxiliar a evaluar la motivación exigible a las Legislaturas Estatales; sin embargo, debe enfatizarse que estos criterios son de carácter cualitativo y no cuantitativo, es decir, para su aplicación debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a su cantidad, por lo que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia, de ahí que un argumento desarrollado extensamente, pero sin contenido sustancial, podrá desvirtuarse por otro más breve que sea esencial. Por otra parte, debe destacarse que la labor de este Alto Tribunal será revisar la razonabilidad de la respuesta, lo que implica una especie de interdicción a la arbitrariedad del legislador más que su revisión minuciosa, por lo que una aparente inconsistencia de datos técnicos no será motivo de invalidez a menos que se detecte su arbitrariedad, cuestión que se irá construyendo caso por caso."

71. También es necesario atender que, como se dijo en la contradicción de tesis 17/2003-PL, el impuesto predial es un gravamen directo, real, y local. De tal forma, que es una de las principales fuentes de ingreso de la hacienda pública municipal.

72. Asimismo, tratándose de la regulación legal del impuesto predial, este Alto Tribunal ha reconocido que la propuesta de los Ayuntamientos tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales y que, toda vez que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable. Resulta aplicable el criterio número P./J. 122/2004,²² de rubro y texto siguientes:

"PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer el proceso de regulación del impuesto predial, divide las atribuciones entre los Municipios y las Legislaturas Locales, pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para propo-

²² Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1124.



ner las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad a pagar por los contribuyentes; las Legislaturas Estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías a favor de los Municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los Municipios, las cuales quedarían soslayadas si las Legislaturas Estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo."

73. Ahora bien, en la resolución de todos los casos que dieron origen a los criterios indicados, se utilizó la misma metodología, pero la valoración de la motivación y fundamentación varió en cada caso concreto en atención a las particularidades de cada uno.²³

²³ En efecto, en la controversia constitucional 15/2006, por ejemplo, se le dio un gran valor a lo discutido por la Comisión de la Legislatura para analizar la motivación del Congreso. Por otro lado, en la controversia constitucional 18/2006 se valoró la omisión del Congreso de otorgar el derecho de audiencia al Municipio para realizar manifestaciones respecto de las observaciones y modificaciones



74. En este sentido, se advierte que la valoración de la motivación presentada por el Municipio y la exigida al Congreso depende de cada caso concreto, en atención a las particularidades del proceso legislativo y de vinculación dialéctica para la aprobación (o denegación) de los respectivos valores propuestos. Corresponde destacar que a partir de entonces han existido otros casos, en los que se han aplicado dichas directrices, tales como las controversias constitucionales 1/2011, 4/2011, 16/2013 y 1/2015, entre otras.

75. Así, con base en el estándar desarrollado por este Tribunal Pleno, corresponde ahora analizar si la actuación de la Legislatura se ajustó a la potestad tributaria compartida que establece la Constitución Federal.

B) Determinación de si en el caso concreto la actuación de la Legislatura Estatal de limitar los incrementos propuestos por el Municipio actor se ajusta a la Constitución Federal.

76. Una vez relatados los precedentes anteriores, se determinará si el Congreso del Estado de Sinaloa se apartó de manera importante de la propuesta enviada por el Municipio **(b.1)**; y si para hacerlo expuso una base objetiva y razonable, en comparación con los motivos expuestos por el Municipio actor sobre la pertinencia de su propuesta **(b.2)**.

b.1. Análisis del grado de distanciamiento de lo aprobado por la Legislatura Local frente a las propuestas presentadas por el Municipio actor.

77. Conviene precisar que en el caso concreto el Municipio actor presentó la iniciativa del Decreto para establecer los Valores Unitarios del Suelo y de las Construcciones para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, conformada con cuatro artículos que establecen los valores de suelo y de las construcciones, así como un artículo transitorio, en síntesis, señalan lo siguiente:

realizadas, cuando la Constitución Local preveía que las iniciativas rechazadas tenían que comunicarse a su autor, y la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal establecía que las comisiones podrían solicitar la comparecencia de funcionarios municipales cuando lo consideren necesario. Finalmente, en la controversia constitucional 13/2006 se resolvió con base en presunciones a favor de lo manifestado por el Municipio actor y por la omisión del Congreso de desvirtuarlas.



- El artículo primero establece el valor de suelo para las poblaciones de Culiacán, El Diez, Villa Adolfo López Mateos, Culiacancito, Mucurimi, Costa Rica, El Dorado, Quila, Pueblos Unidos, Aguaruto y Bellavista, del Municipio de Culiacán, será de conformidad con las categorías de vialidad, tramo, valor por metro cuadrado. Se prevé un listado de las vialidades y tramos, los que a su vez se clasifican en números de cuarteles en que se divide dicho Municipio con sus respectivas manzanas y zonas, calles y avenidas en que se encuentran localizados los inmuebles, señalando el valor de éstos por metro cuadrado.

- El artículo segundo establece que, en las demás poblaciones del Municipio de Culiacán, el metro cuadrado del suelo tendrá un valor mínimo de \$10.00 (diez pesos 00/100 M.N.) y un máximo que será el que se aprobó para el año de dos mil dieciocho.

- Por su parte, el artículo tercero, establece que a los predios rústicos no productivos para efecto del pago del impuesto predial se le aplicará la tabla de valores de construcción vigente y el terreno tendrá un valor de \$20.00 (veinte pesos 00/100 M.N.) el metro cuadrado hasta los primeros quinientos metros a cada lado del eje de la carretera correspondiente y un valor de \$10.00 (diez pesos 00/100 M.N.) el metro cuadrado a la superficie restante.

- El artículo cuarto indica el valor de construcción por metro cuadrado que regirá a partir del primero de enero de dos mil diecinueve. Se inserta una tabla de valores por metro cuadrado de construcción, de acuerdo al tipo, clave y valor unitario.

- Finalmente, un único artículo transitorio en el que se alude que el Decreto entrará en vigor el día uno de enero de dos mil diecinueve.

78. Posteriormente, en comisiones, la Comisión de Hacienda Pública y Administración del Congreso del Estado de Sinaloa propuso el siguiente Dictamen (se destaca que proponía adicionar un segundo artículo transitorio), en los términos siguientes:

"TRANSITORIOS

"Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor el día primero de enero del año 2019, previo su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Sinaloa'."



"Artículo segundo. Durante el año 2019, el importe del impuesto predial en los predios urbanos con o sin construcción, será mayor en un 3.5%, respecto del monto que correspondió pagar en el año 2018, con excepción de los predios con o sin construcción que se integra al padrón catastral, a los cuales se les aplicará la tarifa establecida en el artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado.

"Para los predios que tengan modificación del valor catastral por motivos distintos a la aplicación de la tabla de valores unitarios del suelo y de las construcciones que establece el presente Decreto, se considerará lo siguiente:

"Si el valor catastral de un predio para el año 2019 es mayor al valor anterior, a la diferencia entre dichos valores se aplicará la tarifa establecida en el artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado y el impuesto resultante se le sumará al impuesto inmediato anterior determinado.

"Para el caso de que el valor catastral de algún predio resulte menor al del movimiento anterior, el impuesto predial se calculará disminuyendo el importe determinado o pagado en dicho movimiento, en la misma proporción en que haya disminuido el valor catastral.

"En todos los casos antes descritos donde el impuesto determinado resulte mayor que el calculado con la tarifa establecida en el artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado, se deberá aplicar esta última."

79. De lo anterior, se puede advertir que la adición del referido transitorio involucraron tres puntos, y estos fueron los siguientes:

A. Que para el dos mil diecinueve, el importe del impuesto predial en los predios urbanos con o sin construcción, será mayor en un 3.5%, respecto del monto que correspondió pagar en el año 2018, con excepción de los predios con o sin construcción que se integra al padrón catastral, a los cuales se les aplicará la tarifa establecida en el artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado.

B. Para los predios que tengan modificación del valor catastral por motivos distintos a la aplicación de la tabla de valores que establece el decreto, se considerará lo siguiente:



- Si el valor catastral de un predio para el año 2019 es mayor al valor anterior, a la diferencia se le aplicará la tarifa establecida en el artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado y el impuesto resultante se le sumará al impuesto anterior determinado.

- Para el caso de que el valor catastral de un algún predio resulte menor, el impuesto predial se calculará disminuyendo el importe determinado o pagado en dicho movimiento, en la misma proporción en que haya disminuido el valor catastral.

C. En todos los casos antes descritos donde el impuesto determinado resulte mayor al calculado con la tarifa establecida en el artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado, se deberá aplicar esta última.

80. Una vez remitido el Dictamen al Congreso del Estado de Sinaloa, en sesión pública ordinaria celebrada el veinte de diciembre de dos mil dieciocho, el Pleno determinó aprobar en lo general la propuesta; sin embargo, modificó el artículo segundo transitorio propuesto por la Comisión de Hacienda, para quedar en los términos siguientes:²⁴

"TRANSITORIOS

"Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor el día primero de enero del año 2019, previo su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Sinaloa'."

"Artículo segundo. Durante el año 2019, el importe del impuesto predial en los predios urbanos con o sin construcción, no tendrá incremento alguno respecto del monto que correspondió pagar en el año 2018, en apoyo a la economía de los contribuyentes; lo anterior con excepción de los predios con o sin construcción que se integre al padrón catastral, a los cuales se les aplicará la tarifa establecida en el artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado.

²⁴ El treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve se publicó el Decreto que establece los Valores Unitarios del Suelo y sus Construcciones para el Municipio de Culiacán para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.



"Para los predios que tengan modificación del valor catastral por motivos distintos a la aplicación de la tabla de valores unitarios del suelo y de las construcciones que establece el presente Decreto, se considerará lo siguiente:

"Si el valor catastral de un predio para el año 2019 es mayor al valor anterior, a la diferencia entre dichos valores se aplicará la tarifa establecida en el artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado y el impuesto resultante se le sumará al impuesto inmediato anterior determinado.

"Para el caso de que el valor catastral de algún predio resulte menor al del movimiento anterior, el impuesto predial se calculará disminuyendo el importe determinado o pagado en dicho movimiento, en la misma proporción en que haya disminuido el valor catastral.

"En todos los casos antes descritos donde el impuesto determinado resulte mayor que el calculado con la tarifa establecida en el artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado, se deberá aplicar esta última."

81. De lo anterior, se puede advertir que la modificación del artículo segundo transitorio implicó lo siguiente:

A. Que para el año dos mil diecinueve, el importe del impuesto predial en los predios urbanos con o sin construcción, no tendría incremento alguno respecto del monto que correspondió pagar en el año dos mil dieciocho, con excepción de los predios con o sin construcción que se integren al padrón catastral, a los cuales se les aplicará la tarifa establecida en el artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado.

B. Para los predios que tengan modificación del valor catastral por motivos distintos a la aplicación de la tabla de valores que establece el decreto, se considerará lo siguiente:

- Si el valor catastral de un predio para el año dos mil diecinueve es mayor al valor anterior, a la diferencia se le aplicará la tarifa establecida en el artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado y el impuesto resultante se le sumará al impuesto anterior determinado.



- Para el caso de que el valor catastral de un algún predio resulte menor, el impuesto predial se calculará disminuyendo el importe determinado o pagado en dicho movimiento, en la misma proporción en que haya disminuido el valor catastral.

C. En todos los casos antes descritos donde el impuesto determinado resulte mayor al calculado con la tarifa establecida en el artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado, se deberá aplicar esta última.

82. De lo antes expuesto, se advierte que el Pleno del Congreso Local si bien no se advierte que haya modificado la propuesta del Municipio respecto de los valores unitarios de suelo y de las construcciones, lo cierto es que sí modificó el diseño normativo para el cálculo del tributo, es decir, alteró el importe del impuesto predial en los predios urbanos con o sin construcción, al establecer que no tendrían incremento respecto del monto que correspondió pagar en el año dos mil dieciocho, exceptuando a los predios con o sin construcción que se integrarán al padrón catastral, a los cuales se les aplicaría la tarifa establecida en el artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado.

83. En efecto, la adición del artículo segundo transitorio implicó una variación respecto del importe del impuesto predial que corresponde a los predios urbanos con o sin construcción. Por tanto, es claro que el Congreso Local se distanció de la propuesta elaborada por el Municipio actor.

84. Pues bien, debe destacarse que evaluar el grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio es una forma objetiva de determinar la trascendencia de las modificaciones realizadas por el Congreso Local. En esta lógica, un mayor grado de distanciamiento implicaría: **1)** un mayor grado de intromisión a la facultad constitucional de los Municipios de emitir sus propias tablas de valores unitarios de suelo y construcción; y **2)** que el Congreso consideró necesario intervenir de manera importante en atención a las valoraciones de política económica y tributaria que corresponden a aquél en su carácter de órgano democrático.

85. En estas condiciones, entre mayor sea el grado de distanciamiento respecto de la propuesta original, debe analizarse con mayor cuidado y con un



escrutinio más estricto y determinar si existía una justificación objetiva y razonable para la intervención del Congreso Local, ello siempre en relación al grado de motivación que se haya empleado en la propuesta municipal, ya que este análisis será la base para determinar si el Congreso del Estado se extralimitó en sus facultades en este proceso dialéctico, lo que a su vez nos permitirá valorar si existió una razón objetiva y razonable justificada por el Congreso Local para que actuara de esa forma.

b.2. Grado de motivación exigido a la Legislatura Local para modificar la iniciativa municipal de conformidad con las razones expuestas por el Ayuntamiento.

86. Para evaluar la motivación expresada por el Congreso Local para dicha modificación en comparación con los motivos expresados por el Municipio actor, es necesario tomar en cuenta lo sostenido por el Municipio actor en los considerandos de la propuesta de Decreto para establecer los Valores Unitarios del Suelo y de las Construcciones para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

87. De la iniciativa, no se advierte que el Municipio haya dado razones precisas al Congreso Local del porqué estableció dichos valores. Sin que pase desapercibido lo sostenido por el Municipio en su punto primero, último párrafo, en el que sostuvo que el Instituto Catastral del Estado llevó a cabo los estudios técnicos para elaborar la propuesta de los Valores de Suelo y de las Construcciones, procediendo a clasificar la población por cuarteles o regiones habiéndose elaborado el plano indicando la zona urbana con los cuarteles o regiones de las poblaciones del Municipio que sirvió para elaborar el plano de clasificación de zonas catastrales.

88. También señaló que el Instituto recopiló la información de campo detectando las características del equipamiento urbano, infraestructura, servicios públicos y valores de terreno por tramo de calle, zonas de valor, valores de franja y valores de zona para determinar el valor unitario por metro cuadrado de construcción. Finalmente, elaboró presupuestos de todas y cada una de las clasificaciones existentes en el instructivo de valuación. Además, se recabaron datos poblacionales, socioeconómicos, de infraestructura y equipamiento urbano,



que también sirvió de base para una zonificación adecuada y un cálculo preciso del valor unitario por calle, zona y región procurando que dichos valores unitarios estuvieran de acuerdo a las circunstancias del mercado del suelo.

89. El Congreso del Estado recibió la iniciativa de los Valores Unitarios de Suelo y Construcciones del Municipio de Culiacán el diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho (no acompañó documentación comprobatoria o técnica distinta a la que se indicó en párrafos precedentes) para enseguida ser dictaminada por la Comisión de Hacienda Pública y Administración del Congreso Local.

90. La Comisión de Hacienda fue la que al dictaminar la iniciativa adicionó un segundo artículo transitorio incrementando el importe del impuesto predial en los predios urbanos con o sin construcción, con un 3.5%, respecto del monto que correspondió pagar en el año dos mil dieciocho, con excepción de los predios con o sin construcción que se integra al padrón catastral, a los cuales se les aplicará la tarifa establecida en el artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado.

91. Por su parte, el veinte de diciembre de dos mil dieciocho el Pleno del Poder Legislativo de Sinaloa discutió la aprobación del Decreto que establece los Valores Unitarios de Suelo y Construcciones del Municipio de Culiacán para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve. Entre los puntos a discusión, se destaca el debate relacionado con la modificación del artículo segundo transitorio en el sentido de que el importe del impuesto predial en los predios urbanos con o sin construcción, no tendría incremento alguno respecto del monto que correspondió pagar en dos mil dieciocho con excepción de los predios con o sin construcción que se integrarán al padrón catastral, a los cuales se les aplicaría la tarifa establecida en el artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado.

92. De acuerdo a la deliberación de la sesión pública, quien presentó la propuesta del artículo transitorio impugnado fue la diputada Beatriz Adriana Zárate Valenzuela, quien señaló que la misma tuvo lugar en apoyo a la economía de los contribuyentes. Por su parte, el diputado Apolinar García Carrera señaló que no coincidía con la propuesta del Dictamen, bajo la consideración



de que, si se quería atraer inversión, turismo, integrar a los jóvenes para tener una sociedad más educada y generar empleos, se tenía que aumentar el impuesto predial de 0.0%, ya que estaba por debajo de la inflación y realizar una estrategia de cobranza a la cartera vencida, pues el incremento a dicho impuesto en nada serviría.

93. La decisión de modificar la iniciativa del decreto a efecto de limitar los incrementos al impuesto predial para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve –con la adición del artículo segundo transitorio–, fue aprobada por mayoría de votos en la citada sesión del Congreso del Estado de Sinaloa.

94. Así, de los antecedentes transcritos se advierten diversos elementos, que permiten a este Tribunal Pleno estar en aptitud de tomar una decisión sobre el presente asunto:

95. De lo expuesto por el Municipio, la propuesta de los Valores Unitarios de Suelo y de las Construcciones del Municipio actor, surgió como resultado de los estudios técnicos realizados por el Instituto Catastral del Estado en el que para elaborar la propuesta procedió a clasificar la población para elaborar el plano de clasificación catastral. También recopiló la información de campo detectando las características de los inmuebles y sus valores a efecto de calcular los valores unitarios por metro cuadrado de construcción procurando que estos siempre estuvieran de acuerdo a las circunstancias del mercado.

96. Por su parte, el Congreso Local concluyó de la revisión de dicha iniciativa y del Dictamen de la Comisión de Hacienda que el incremento al impuesto tendría un impacto en el monto a pagar del impuesto predial en detrimento de la economía de los contribuyentes, cuando existían otras medidas que pudieran ayudar a las finanzas municipales sin afectar a los particulares. Por lo tanto, el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa decidió modificar el decreto propuesto, a efecto de que se limitaran dichos incrementos, excluyendo la posibilidad de que el predio se calculara, ordinariamente, de conformidad con el artículo 35 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, esto es, de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el Banco de México.



97. Así, el Municipio actor presentó una propuesta de valores unitarios de suelo, con una justificación que esgrimió en el escrito mediante el cual remitió dicha iniciativa al Congreso Local. Se advierte que de las manifestaciones del Ayuntamiento se expresaron los estudios realizados por Instituto Catastral del Estado. Asimismo, se resaltó que los valores del suelo se incrementarían a razón de las circunstancias del mercado, es decir, justificó los valores del suelo y la necesidad de actualizarlos.

98. De lo anterior, se colige que en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa el Municipio de Culiacán expresó un razonamiento para justificar el incremento de valores catastrales, por lo que el grado sustancial de motivación exigida al Congreso no puede ser el de ausencia de motivación.

99. Debe precisarse que la explicación del Municipio no contiene razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria o con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta, ni su iniciativa fue acompañada de la documentación comprobatoria respectiva, como lo pueden ser estudios o análisis aportados por peritos valuadores.

100. De igual forma, se advierte que el Municipio actor no otorgó ninguna razón que explique por qué decidió imponer los montos de incremento –a razón de su actualización– en cada uno de los tipos de predio señalados en la tabla de valores catastrales. Es decir, si bien explicó las razones que lo llevaron a incrementar dichos valores (entre ellos refirió los estudios técnicos realizados por el Instituto Catastral del Estado en relación a que los valores del suelo se incrementarían a razón de las circunstancias del mercado), lo cierto es que su explicación no fue exhaustiva hasta incluir los motivos que lo llevaron a determinar ciertos montos, y respecto de determinados rubros en las tablas correspondientes.

101. La simple mención de elementos técnicos o de haber recibido el apoyo de profesionales técnicos en la valuación de predios, no puede encuadrar, ni presumir, que la motivación de un Municipio presentada en su iniciativa es de carácter técnico, pues ello implicaría arrojar una carga desproporcionada a las Legislaturas de los Estados de pronunciarse sobre cuestiones de las cuales no se cuenta con información suficiente, rompiendo con ello el proceso de vinculación dialéctica al que se aspira en el estándar de control constitucional.



102. Es por ello que, para considerar una motivación técnica, los Municipios al presentar sus iniciativas no sólo deben hacer mención del proceso y asesoramiento de profesionales por virtud del cual arribaron a los valores que proponen; sino que, de ser el caso, deberán acompañar una explicación suficiente sobre los elementos que los componen: metodologías, estudios, fórmulas, descripción de los trabajos de infraestructura en las zonas correspondientes, entre otros.

103. Sin embargo, es correcto que –como lo señala el actor– el Congreso Local estaba obligado a expresar una motivación, aunque no de carácter técnica, puesto que –como se ha expuesto– la iniciativa no contiene razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta.

104. A juicio de este Alto Tribunal, la obligación del Congreso puede evaluarse conforme al estándar de motivación básica, en tanto se ofreció una motivación elemental o limitada. De esta forma, en virtud de que el Municipio aportó un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de la Legislatura Local conlleva la obligación de formular argumentos que desvirtúen la propuesta del Municipio de Culiacán.

105. En un principio, la discusión del Pleno de la Legislatura se centró en reconocer que el incremento al impuesto representaría un impacto en el monto a pagar del impuesto predial en detrimento de la economía de los contribuyentes, cuando existen otras medidas que pudieran ayudar a las finanzas municipales sin afectar a los particulares.

106. No obstante, el argumento –sin prejuzgar sobre la política tributaria adoptada– no guarda ninguna relación con la justificación que otorgó el Municipio para los incrementos propuestos, pues de ninguna manera desvirtúan la validez de las pretensiones del Municipio de aumentar los valores unitarios de suelo y de las construcciones a razón de la actualización de conformidad a las circunstancias del mercado. Es decir, no alude a lo expresado por el Municipio en el sentido de que existía la necesidad de actualizar los valores del suelo.

107. En virtud de que el estándar de motivación básica, impone la obligación al Congreso Local de otorgar argumentos objetivos y razonables que des-



virtúen las propuestas de los Municipios, esta Suprema Corte concluye que la Legislatura del Estado de Sinaloa no cumplió con su obligación de motivación en términos del artículo 115 constitucional.

108. En otras palabras, si en el presente asunto el Municipio de Culiacán otorgó razonamientos para sustentar su propuesta, entonces el Poder Legislativo estaba obligado a desvirtuar las justificaciones del Municipio actor para aumentar los valores unitarios de suelo y de sus construcciones con base en argumentos objetivos y razonables. Por tanto, no es suficiente lo que manifestó el Congreso local en la sesión ordinaria de veinte de diciembre de dos mil dieciocho, pues se apartó de la iniciativa, con un argumento que no guarda una relación directa o medianamente vinculada con las razones que fueron aportadas por el Municipio actor.

109. Además, el límite se estableció de manera general frente a la propuesta de, entre otros, del Municipio actor, sin reparar en estudiar sus condiciones o circunstancias particulares, lo que evidencia que con la decisión adoptada por el Congreso del Estado se dejó de ponderar la posible afectación a la hacienda pública municipal.

110. Robustece lo anterior, el hecho de que –inclusive– en diversos precedentes, este Tribunal Pleno ha concluido que la afectación de los particulares por sí misma no es una razón válida que justifique la modificación de las iniciativas propuestas por los Municipios ante la presencia de razones (básicas o técnicas) aportadas por ellos. En la controversia constitucional 18/2006 se señaló lo siguiente:²⁵

"Por otro lado, no es desconocido que cualquier aumento en los valores unitarios del suelo y construcciones, para efecto del cálculo del impuesto predial, 'afecta a los particulares'; sin embargo, ese argumento aislado que brinda la Legislatura demandada no constituye una razón jurídica y presupuestal suficiente para desvirtuar la propuesta presentada por el Ayuntamiento actor, **pues tal como**

²⁵ Tal como se desprende de la página 93 del engrose respectivo.



se sostuvo con anterioridad, dicha ‘afectación’ es consecuencia de la naturaleza de las tablas de valores unitarios, al constituir la base de cálculo del impuesto predial, además, la Legislatura deja de ponderar la posible afectación a la hacienda pública Municipal."

111. Asimismo, en la diversa controversia constitucional 13/2006, el dictamen que aprobó la modificación de las tablas de valores unitarios de suelo y construcción en esa controversia, se indicó que con la iniciativa propuesta por el Municipio actor "se afectaría a los particulares en sus obligaciones contributivas",²⁶ lo cual también fue desestimado por este Alto Tribunal, y en consecuencia, se declaró la invalidez de las normas impugnadas en ese precedente.

112. De igual forma, al resolver la **controversia constitucional 1/2011**, este Tribunal Pleno consideró que el Congreso del Estado de Nuevo León no motivó de manera suficiente la modificación de la propuesta enviada por el Municipio de San Pedro Garza García, pues se limitó a señalar que algunas de las trescientas veinte colonias revaloradas eran consideradas como de escasos recursos, lo cual no desvirtuó de manera objetiva las razones aportadas por el Municipio actor (en aquel caso de carácter técnico):²⁷

"Las razones que otorga el Congreso, no pueden considerarse como una justificación objetiva y razonable que lleve a la modificación de la propuesta del Municipio, pues, si el proyecto de referencia se apoyó en un dictamen técnico, también lo debió haber sido su modificación, lo cual no sucedió en el caso que nos ocupa pues el Congreso Local **sólo justificó su actuar con el argumento de que algunas colonias son consideradas de escasos recursos.**

En tales circunstancias, se desprende que la propuesta del Municipio no fue atendida del todo, en tanto si bien se concedió su actualización de manera

²⁶ Véase al respecto, la foja 64 del engrose respectivo, y la última parte de la transcripción que se contiene en la foja 66, relativa al dictamen de la Comisión de Planeación y Presupuesto de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Estado de Querétaro.

²⁷ Véase al respecto la foja 33 del engrose respectivo, y la última parte de la transcripción que se contiene en la foja 95, relativa al dictamen de la Comisión de Hacienda y Desarrollo Municipal del Congreso del Estado de Nuevo León.



parcial y consideró excluir ciertas colonias por ser de escasos recursos, lo cierto es que el Congreso Local no aportó argumentos suficientes para explicar la racionalidad de su actuación.

113. Lo hasta aquí expuesto es acorde con la lógica del parámetro de control constitucional, pues el requisito de aportar razones objetivas y razonables para apartarse de la iniciativa presentada por un Municipio debe darse necesariamente en el entendido del proceso dialéctico que guardan entre uno y otro, y no de manera aislada. En consecuencia, es necesario que las razones aportadas por la Legislatura se dirijan a desvirtuar las aportadas por el Municipio, y sin que sea posible que esta Suprema Corte analice en abstracto la objetividad y razonabilidad de una medida de manera aislada en aquellos casos en que hubo una motivación cuando menos de carácter básico.

114. Además, el Tribunal Pleno ha guardado siempre un especial cuidado para no caer en el extremo de que, al pronunciarse sobre la validez constitucional de las normas, se decida sobre los criterios de conveniencia económica o social en lugar del Congreso del Estado, sustituyendo con ello, valoraciones de política económica y tributaria que le corresponden en su carácter de órgano democrático.

115. Por tanto, no implica que las Legislaturas de las entidades federativas puedan o no tomar decisiones con base en aspectos objetivos de política económica o tributaria, entre ellas, la protección de los particulares frente a sus obligaciones tributarias; sin embargo, ello no desnaturaliza de forma alguna la obligación constitucional de dar contestación a las razones aportadas por los Municipios en las iniciativas mediante las cuales proponen el incremento o el ajuste de valores de aquellos aspectos que son de su competencia.

116. Más aún, la potestad tributaria (inclusive cuando se encuentra establecida de forma compartida) encuentra sus propios límites frente a los ciudadanos en los principios constitucionales de justicia tributaria (legalidad, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público), pero ello constituye un parámetro de control constitucional distinto al problema competencial que en el presente asunto se discute, en el que la Legislatura Local se encontraba constreñida a



desvirtuar las razones expuestas por el Municipio, lo que enfatiza que "en apoyo a la economía de los contribuyentes" no es un elemento que verdaderamente pondere la posible afectación a la hacienda municipal.

117. En consecuencia, toda vez que el Congreso Local no actuó dentro del ámbito de sus facultades, este Tribunal Pleno concluye que al modificar la propuesta del Municipio de Culiacán se contravino el artículo 115, fracción IV, primer párrafo incisos a) y c), constitucional, así como lo establecido por los artículos 14 y 16 constitucionales, en consecuencia, lo procedente es declarar la invalidez del artículo segundo transitorio del Decreto Número 42 por el que se establecen los valores unitarios del suelo y de las construcciones del Municipio de Culiacán, Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

X. EFECTOS

118. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V y 45, en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que se dicte en este medio de control constitucional.

119. En particular, cabe destacar que el artículo 45 de la mencionada ley establece que no es posible otorgar efectos retroactivos en una controversia constitucional, excepto en materia penal. De esta forma, los efectos de la declaración de invalidez y la consiguiente inaplicación del precepto impugnado, sólo surtirán efectos respecto de aquellas contribuciones que no se hayan causado aun en la fecha de publicación de la presente sentencia.

120. En tales condiciones, este Tribunal Pleno determina que la presente sentencia surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

Por lo expuesto y fundado, se



RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo segundo transitorio del Decreto Número 42 que establece los Valores Unitarios del Suelo y de las Construcciones del Municipio de Culiacán, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, en términos del apartado IX de esta decisión, en la inteligencia de que la declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio 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 resolutive primero:

Se aprobó 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa únicamente por la invalidez del párrafo primero, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales,



Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado IX, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del artículo transitorio segundo del Decreto número 42, que establece los Valores Unitarios del Suelo y de las Construcciones del Municipio de Culiacán, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. El Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado X, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que, al no ser posible otorgar efectos retroactivos en una controversia constitucional –excepto en materia penal–, los efectos de la declaración de invalidez y su consiguiente inaplicación sólo surtirá efectos respecto de aquellas contribuciones que no se hayan causado aun en la fecha de publicación de la presente sentencia, y 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de marzo de 2020.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 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 5 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

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



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

AMPARO DIRECTO. SI LA DEMANDA RESULTÓ EXTEMPORÁNEA AL HABERSE PRESENTADO ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA RESPONSABLE CONFORME A LA REGLA DEL ARTÍCULO 176, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO, NO PUEDE EXAMINARSE EL FONDO DE LA LITIS BAJO LA CONSIDERACIÓN DE QUE EN EL JUICIO ESTÁN INVOLUCRADOS DERECHOS DE MENORES DE EDAD.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 245/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO Y EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 19 DE MAYO DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: LAURA PATRICIA ROMÁN SILVA.

CONSIDERANDO:

5. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver el presente asunto, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y el artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 publicado el veintiuno de mayo de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación. Ello, dado que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios sustentados por



Tribunales Colegiados actuando en jurisdicción correspondiente a distintos Circuitos¹ y en una materia que corresponde a la especialidad de esta Sala, sin que se advierta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

6. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada para ello, pues fue formulada por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, órgano jurisdiccional que emitió uno de los criterios contendientes, supuesto previsto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

7. TERCERO.—**Presupuestos para determinar la existencia de la contradicción de tesis.** A ese respecto, debe precisarse que este Máximo Tribunal ha sostenido los siguientes requisitos y/o lineamientos:

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

b) Que en esos ejercicios interpretativos se encuentre algún punto de conexión, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea sobre el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; habiéndose resuelto en forma discrepante.

c) 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.

8. Adicionalmente, se ha establecido que no es necesario que las cuestiones fácticas que rodean los casos de los que emanan los criterios contendientes sean exactamente iguales, ya que las particularidades de cada caso no

¹ Así lo determinó el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución de la contradicción de tesis 271/2014, en sesión celebrada el veintiséis de enero del dos mil quince.



siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes, debiéndose privilegiar en tal supuesto, la función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

9. Asimismo, se ha dicho que para el análisis de las ejecutorias y la consecuente determinación sobre la existencia de la contradicción, no es indispensable ni exigible que los criterios sustentados por los órganos jurisdiccionales contendientes constituyan jurisprudencia debidamente integrada.

10. Tales directrices han sido determinadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias de rubros siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."²

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."³

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."⁴

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁵

² Tesis número 1a./J. 23/2010, emitida por esta 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».

³ 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».

⁴ Tesis aislada P. L/94 de la Octava Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tomo 83, noviembre de 1994, página 35, «con número de registro digital: 205420».

⁵ Novena Época. Registro digital: 164120. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, tesis P./J. 72/2010, página 7.



11. CUARTO.—**Posturas contendientes.** A continuación, se precisan en lo relevante, las ejecutorias de los órganos de amparo participantes.

12. **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.** Ejecutoria del juicio de amparo directo 296/2012, emitida el diecisiete de mayo de dos mil doce.

13. En este juicio de amparo directo, el acto reclamado consistió en la resolución dictada en un recurso de apelación, instado contra la sentencia definitiva emitida en una **controversia del orden familiar**, en la que se determinó sobre la guarda y custodia y régimen de convivencias de dos menores de edad, promovida por el padre, y en la que se reconvino por parte de la madre, la pérdida de la patria potestad, el pago de una pensión alimenticia, y diversas medidas de aseguramiento.

14. La sentencia de apelación, dictada con motivo del recurso interpuesto por la madre de los menores de edad, decretó la guarda y custodia definitiva de una menor a cargo de su madre; condenó al padre al pago de una pensión alimenticia en favor de dicha menor; decretó un régimen de convivencias de los dos niños con su padre; y determinó que en lo relativo a la guarda y custodia, así como la obligación alimentaria respecto del otro menor de edad, se estaría a la sentencia que se emitiera en un diverso juicio que al efecto se sustanciaba ante otro juzgador.

15. El padre promovió la demanda de amparo. En el auto admisorio de la misma, según se precisa en la propia ejecutoria de amparo, el presidente del Tribunal Colegiado señaló que, aun cuando se advertía que la demanda se presentó dentro del plazo de quince días previsto en el artículo 21 de la Ley de Amparo (actualmente abrogada) ante la Oficialía de Partes Común para las Salas en Materia Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), **fue dirigida a autoridad diversa a la que tenía el carácter de responsable, lo que derivó en que se remitiera a la autoridad correcta fuera del plazo para la promoción del amparo**, lo cual, generalmente haría desestimar la demanda por no ser oportuna su presentación; pero, dijo, **dado que en el juicio estaba en debate la guarda y custodia de una menor, era dable estudiar la demanda en atención a la protección de sus derechos fundamentales y superiores.** Sobre esa base, se sustanció el juicio.



16. En la ejecutoria de amparo, el Pleno del Tribunal Colegiado, en su consideración quinta, precisó que uno de los problemas a resolver en dicho juicio, era determinar: **si fue correcta o no la admisión de la demanda de amparo**, a pesar de que la misma **era extemporánea**, dado que fue dirigida, por un error del promovente, a distinta autoridad de la que en la controversia tenía el carácter de responsable, lo que tuvo como consecuencia que se remitiera a la autoridad correcta **fuera del plazo para la promoción del amparo**.

17. Al respecto, precisó como antecedentes: (i) la fecha en que se emitió la resolución que constituía el acto reclamado y la autoridad que la dictó; (ii) la fecha en que esa resolución fue notificada a las partes y dicha notificación surtió sus efectos; (iii) el lapso que abarcó el plazo de quince días para la presentación de la demanda de amparo, previsto en el artículo 21 de la Ley de Amparo (actualmente abrogada); (iv) precisó que el quejoso presentó la demanda ante la Oficialía de Partes Común para las Salas en Materia Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el último día del término pero, por error, la dirigió a la Segunda Sala Familiar de dicho Tribunal Superior, quien no era la autoridad responsable; (v) la demanda se remitió a la autoridad responsable Primera Sala Familiar del referido tribunal, en una fecha posterior, **cuando ya había transcurrido el plazo para la promoción del amparo**.

18. Recordó que si bien la secretaria de Acuerdos de ese órgano colegiado se percató de lo anterior en el momento en que proveyó a la admisión de la demanda, y había indicado que conforme a la jurisprudencia «VI.1o. J/107» del Tribunal Colegiado de rubro: "DEMANDA DE AMPARO DIRECTO, SU PRESENTACIÓN ANTE UNA AUTORIDAD DISTINTA DE LA ORDENADORA NO INTERRUMPE EL TÉRMINO PARA PROMOVER EL JUICIO.", la demanda debía desestimarse por estar fuera de tiempo para su presentación; pero había agregado que, como el acto reclamado era una determinación de apelación que resolvió sobre *la guarda y custodia de los menores, al estar en juego derechos fundamentales de esa naturaleza, se debía admitir para su estudio en beneficio del interés superior de los niños*.

19. Sobre dicha decisión inicial, el Tribunal Colegiado precisó **que cuando en el juicio de garantías está en juego directa o indirectamente la esfera jurídica de un menor**, el órgano de control constitucional tiene la obligación de procurar salvaguardar los derechos del niño, atendiendo al interés jurídico que



tiene la sociedad para asegurar la protección de sus derechos fundamentales, sin que sea obstáculo para ello la naturaleza de los derechos de familia que se encuentren en controversia o, incluso, el carácter del promovente del juicio de **garantías**.

20. Señaló que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Convención sobre los Derechos del Niño, es un derecho preferente de los menores el recibir una atención especial en todas las instancias judiciales, administrativas o de bienestar social; para lo cual, el juzgador debe observar, por encima de cualquier situación y/o persona mayor de edad involucrada en la controversia, que se respeten y procuren beneficios a los niños.

21. Entonces, dijo, ya que en la demanda de amparo el punto a dilucidar era a cuál de los padres le corresponde ejercer la guarda y custodia de la menor involucrada; en beneficio de su interés superior, **se consideraba correcta la admisión de la demanda** porque, **independientemente de que su presentación fue extemporánea**, *no se busca salvaguardar los derechos ni del quejoso ni de la tercero perjudicada, sino los intereses fundamentales de la niña que, sin tener culpa en la promoción fuera de tiempo del amparo, aún tiene su esfera jurídica en juego.*

22. Así, procedió a estudiar el fondo de la controversia en el amparo, y decidió en relación con los temas debatidos, negando la protección constitucional al padre quejoso, promovente del amparo por propio derecho. De este asunto, el referido Tribunal Colegiado emitió la siguiente tesis, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*:

"DEMANDA DE AMPARO PRESENTADA ANTE AUTORIDAD DISTINTA A LA RESPONSABLE EN EL PLAZO DE LEY. RECIBIDA EXTEMPORÁNEAMENTE POR LA AUTORIDAD CORRECTA, DEBE ADMITIRSE SI ESTÁN DE POR MEDIO DERECHOS FUNDAMENTALES DE MENORES DE EDAD. En virtud de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, los tribunales federales están obligados a interpretar las normas relativas, conforme a lo establecido en la Carta Magna y a los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, con el propósito tanto de garantizar su pleno goce y ejercicio, como de evitar su restricción en perjuicio de los individuos. Así, de acuerdo con el artículo 4o., octavo párrafo de la Constitución Federal y la Convención sobre los De-



rechos del Niño, los menores deben recibir una atención especial en todas las instancias judiciales, administrativas o de bienestar social; para lo cual, el juzgador debe observar, por encima de cualquier situación y/o adulto involucrado en la controversia, que se respeten y procuren sus derechos. Por lo tanto, si bien es cierto que el artículo 165 de la Ley de Amparo, indica que la presentación de la demanda en la vía directa, ante una autoridad distinta a la responsable, no interrumpe los términos establecidos en los diversos 21 y 22 del mismo ordenamiento legal; también lo es que si están de por medio derechos fundamentales de menores de edad, en beneficio de su interés superior, ésta debe admitirse cuando aquélla se haya presentado en el plazo contemplado por los preceptos legales aludidos, por error, ante una autoridad distinta."⁶

23. **Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito.** Ejecutoria de veintidós de octubre de dos mil veinte, dictada en el recurso de reclamación 8/2020.

24. En este asunto, de la ejecutoria contendiente se advierte que se promovió juicio de amparo directo para impugnar una resolución emitida por la Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes, en el expediente 58/2020 que, se dice, derivó del procedimiento especial 83/2019, del índice del Juzgado Mixto de Primera Instancia del Tercer Partido Judicial del Estado, con sede en Pabellón de Arteaga, Aguascalientes.

25. Debe decirse que de la propia ejecutoria no es posible conocer con certeza, y, sobre todo, en forma completa, cuál fue la materia de esa resolución reclamada; pues a lo sumo, lo que allí se menciona es que la recurrente adujo en sus agravios, **que en el asunto estaban inmersos derechos de familia y el interés superior del menor**; y el Tribunal Colegiado señaló que, **probablemente, se involucren derechos de menores**. Incluso, es dable mencionar que de una consulta al Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes implementado por el Consejo de la Judicatura Federal para los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, es posible visualizar la demanda de

⁶ Cuyos datos de localización son: Registro digital: 2001099. Aislada. Materias: constitucional, común y civil. Décima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro X, Tomo 3, julio de 2012, tesis I.7o.C.16 C (10a.), página 1832.



amparo directo a que se refiere la ejecutoria participante de la presente contradicción, sin embargo, de ella tampoco es posible conocer con certidumbre y de manera completa, la materia del juicio natural y, por ende, de la resolución reclamada, pues lo que de dicho escrito se advierte es que el de origen fue un "juicio único civil" y que en él se discutió sobre la constitución de un concubinato, en el que se procrearon dos hijos, pero no es posible conocer cuáles fueron las pretensiones de la parte accionante en ese juicio.

26. La demanda de amparo **fue desechada de plano** por el presidente del Tribunal Colegiado en el auto inicial del juicio de amparo, esto, bajo la consideración de que se presentó fuera del plazo legal. Contra el auto relativo se interpuso **reclamación**. Este recurso fue resuelto por el Pleno del Tribunal Colegiado en el sentido de *confirmar* el auto recurrido.

27. Para arribar a esa determinación, el órgano de amparo precisó el contenido del proveído impugnado, en que se sostuvo: (i) que la demanda es improcedente por extemporánea y debe desecharse; (ii) la improcedencia se sustenta en la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo, que considera actos tácitamente consentidos aquellos contra los que no se promueva la acción de amparo en el plazo que corresponda, de los previstos en el artículo 17 de la misma ley; (iii) en el caso, el plazo de promoción del amparo era de quince días, contados a partir del siguiente a que surtió efectos la notificación del acto reclamado; (iv) conforme al artículo 118 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes las notificaciones personales surten efectos el mismo día; y la hecha a la quejosa se realizó el veintiséis de junio de dos mil veinte; por tanto, el plazo de quince días transcurrió del veintinueve de junio al diecisiete de julio del mismo año; (v) la demanda de amparo se presentó, según el sello de recepción, hasta el tres de septiembre de dos mil veinte, por lo que resultaba extemporánea; (vi) no se pierde de vista que la quejosa presentó la demanda ante la Juez de Primera Instancia en Materia Mixta, con sede en Pabellón de Arteaga, Aguascalientes, el diecisiete de julio de dos mil veinte; sin embargo, **esa fecha no es susceptible de interrumpir el término**, pues el artículo 176 de la Ley de Amparo dispone que *la demanda debe presentarse por conducto de la autoridad responsable y su presentación ante autoridad distinta no interrumpe los plazos que para su promoción establece la ley*.

28. Luego, el Tribunal Colegiado precisó cuáles son los requisitos que se desprenden de los artículos 104, 105 y 106 de la Ley de Amparo para el recurso



de reclamación. Y acto seguido, expuso las consideraciones que lo llevaban a desestimar los agravios de la reclamación, y confirmar el auto recurrido, a saber:

a) De conformidad con el artículo 176 de la Ley de Amparo, para que la demanda de amparo se considere oportuna, debe presentarse ante la autoridad responsable, y la sola circunstancia de que se presente ante una autoridad que no tenga ese carácter, tendrá la consecuencia de no interrumpir el plazo que prevé la ley. En el caso, si bien conforme a constancias la demanda de amparo se presentó en la Oficialía de Partes Común del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, la misma fue dirigida a la *Juez Mixta de Primera Instancia con sede en Pabellón de Arteaga, Aguascalientes*, y no a la *Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes*, por lo que fue correcto que se estimara presentada ante dicho juzgador y se tuviera por interpuesta hasta la fecha en que se recibió por la autoridad responsable.

b) El hecho de que se haya presentado en una Oficialía de Partes Común tanto al juzgado de primera instancia como a las Salas del Tribunal Superior, no incide al respecto, pues el escrito estaba dirigido al juzgado, y las oficialías como órganos auxiliares para la recepción de escritos, no están obligadas a analizar los recursos para variar o cambiar la voluntad expresada por el promovente, o para enmendar errores, a efecto de concluir deliberadamente remitirlo a otra autoridad distinta al que van dirigidos, por el contrario, tienen prohibido proceder de esa manera (esto se sustentó con la invocación de diversos dispositivos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes y su Reglamento que se refieren a facultades y prohibiciones de esos órganos receptores de documentos). Por ende, si la demanda se dirigió a una autoridad distinta de la responsable, e inclusive esa intención se constató de diversas partes de la misma, *se actualiza el supuesto del artículo 176 de la Ley de Amparo*.

c) Al margen de que se advirtió un error en el auto impugnado sobre la fecha correcta de presentación, es decir, la correspondiente a la recepción de la demanda por la Sala responsable, ésta resultó ser el uno de septiembre de dos mil veinte; y de cualquier modo, **resultaba extemporánea**.



d) La tesis aislada 2a. I/2018 (10a.), de título «y subtítulo»: "DEMANDA DE AMPARO DIRECTO PRESENTADA ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA RESPONSABLE. EL ARTÍCULO 176, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, AL SEÑALAR QUE ELLO NO INTERRUMPE LOS PLAZOS QUE PARA SU PROMOCIÓN ESTABLECE LA LEY, NO VIOLA EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA.", sí es aplicable al caso, pues de la ejecutoria del amparo directo en revisión 5779/2016 de la que derivó, se advierte que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que cuando la demanda de amparo directo se presenta ante autoridad distinta de la responsable, no se interrumpe el plazo a que se refiere el artículo 17 de la Ley de Amparo, supuesto que se actualizó en la especie.

e) Son **infundados** los argumentos de la recurrente en el sentido de que **se debe tomar en consideración que en el juicio se involucran derechos de familia, así como en beneficio del interés superior del menor**, para admitir la demanda de amparo, pues se presentó en tiempo, aun y cuando por error, se dirigió ante el Juez que conoció del juicio natural, lo cual apoyó en las tesis aisladas «I.7o.C.16 C (10a.) y III.3o.T.11 K (10a.)» del Tribunal Colegiado, de rubros: "DEMANDA DE AMPARO PRESENTADA ANTE AUTORIDAD DISTINTA A LA RESPONSABLE EN EL PLAZO DE LEY. RECIBIDA EXTEMPORÁNEAMENTE POR LA AUTORIDAD CORRECTA, DEBE ADMITIRSE SI ESTÁN DE POR MEDIO DERECHOS FUNDAMENTALES DE MENORES DE EDAD." y "DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. A FIN DE GARANTIZAR EL DERECHO HUMANO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y GOZAR ÍNTEGRAMENTE DE LAS 24 HORAS DEL DÍA DE VENCIMIENTO DEL PLAZO PARA PROMOVERLA, POR EXCEPCIÓN, PUEDE PRESENTARSE EN EL DOMICILIO DEL SECRETARIO DEL JUZGADO DE PRIMERA INSTANCIA O DE PAZ DEL LUGAR DE RESIDENCIA DEL QUEJOSO, DENTRO DEL HORARIO FACULTADO, CUANDO LA AUTORIDAD RESPONSABLE RESIDA EN UNO DISTINTO."

Lo anterior se estima **infundado**, porque el plazo para promover la demanda es un presupuesto indispensable para su procedencia, **y debe observarse aun en los casos en que un menor de edad esté involucrado**, además de que no se está en los casos de excepción que permiten diverso lapso para la promoción del juicio; considerar lo contrario, **sería como estimar que por la sola circunstancia de que en el juicio esté involucrado un menor, se haga procedente lo improcedente**.



Conforme a la interpretación sistemática de los artículos 17 y 176 de la Ley de Amparo, el término genérico para promover el amparo es de quince días, salvo las excepciones previstas expresamente; la demanda de amparo directo se debe presentar ante la responsable, y la presentación ante autoridad distinta no interrumpirá los plazos que establece la ley para su promoción.

La institución de la suplencia de la queja prevista en el artículo 79 de la Ley de Amparo, no puede llegar al extremo de eximir a la parte quejosa de sujetarse a las reglas y términos que prevé el ordenamiento legal, pues sólo obliga a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, pero no aborda cuestiones de improcedencia de la demanda; **por ello, con independencia de que en el asunto de origen –probablemente– se involucren derechos de menores**, no se comparte la postura de que, si la demanda se presentó dentro del plazo de quince días, pero ante autoridad distinta de la responsable, deba admitirse.

Esto, en principio, porque el requisito mínimo de presentar la demanda ante la emisora del acto reclamado, comulga con el derecho de tutela judicial efectiva; y porque al margen de los derechos de las partes que estén en juego, **no se puede admitir una demanda que de hecho y de derecho resultó improcedente por extemporánea**. Máxime que también ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el que para efectos de determinar la improcedencia del juicio constitucional, no puedan examinarse aspectos vinculados con el fondo del asunto; interpretación que, en sentido contrario, esclarece que para admitir una demanda no es jurídicamente posible avizorar el fondo del asunto.

El Tribunal Colegiado citó como apoyo de sus consideraciones, la tesis de jurisprudencia 7/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. NO IMPLICA SOSLAYAR CUESTIONES DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS."; la tesis 1a.CCXCII/2014, de título «y subtítulo»: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LA RESOLUCIÓN JUDICIAL QUE DESECHA LA DEMANDA O LA QUE LA TIENE POR NO PRESENTADA POR INCUMPLIR CON LAS FORMALIDADES Y LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN SEDE LEGISLATIVA, RESPETA ESE DERECHO HUMANO.", y la jurisprudencia de la Primera Sala 10/2014, de título «y subtítulo»: "PRINCIPIO



PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA."

Precisó que, ante lo infundado del argumento, no haría pronunciamiento sobre la aplicabilidad o no de la tesis aislada de título «y subtítulo»: "DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. A FIN DE GARANTIZAR EL DERECHO HUMANO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y GOZAR ÍNTEGRAMENTE DE LAS 24 HORAS DEL DÍA DE VENCIMIENTO DEL PLAZO PARA PROMOVERLA, POR EXCEPCIÓN, PUEDE PRESENTARSE EN EL DOMICILIO DEL SECRETARIO DEL JUZGADO DE PRIMERA INSTANCIA O DE PAZ DEL LUGAR DE RESIDENCIA DEL QUEJOSO, DENTRO DEL HORARIO FACULTADO, CUANDO LA AUTORIDAD RESPONSABLE RESIDA EN UNO DISTINTO.", porque a nada práctico conduciría su examen.

Y señaló que **no compartía** la tesis del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito de rubro: "DEMANDA DE AMPARO PRESENTADA ANTE AUTORIDAD DISTINTA A LA RESPONSABLE EN EL PLAZO DE LEY. RECIBIDA EXTEMPORÁNEAMENTE POR LA AUTORIDAD CORRECTA, DEBE ADMITIRSE SI ESTÁN DE POR MEDIO DERECHOS FUNDAMENTALES DE MENORES DE EDAD.", por lo que procedía ordenar la denuncia de contradicción de tesis ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

f) Por último señaló que no haría mayor pronunciamiento respecto de los agravios sobre la aplicabilidad del artículo 48 de la Ley de Amparo, porque ello no incidía con la procedencia del amparo, pues su hipótesis era en materia competencial, y no correspondía con lo que se discutía en el caso.

En consecuencia, declaró infundada la reclamación y confirmó el auto de desechamiento de la demanda de amparo.

29. QUINTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** El examen de las ejecutorias participantes permite establecer que **sí** existe la contradicción de tesis.

30. **Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Como se observa de lo antes narrado, los órganos colegiados llevaron a cabo un ejercicio interpretativo relacionado *con la posibilidad de admitir la demanda de amparo directo*, cuan-



do en el fondo ésta involucre una decisión respecto de derechos de menores de edad, aun cuando dicha demanda se hubiere presentado ante autoridad distinta de la responsable, y ello hubiere ocasionado que no se interrumpiera el plazo para su promoción, conforme a los artículos 165 de la Ley de Amparo abrogada, y 176 de la ley vigente, de manera que al momento de su recepción por la responsable, se encontraba fuera de dicho plazo, emitiendo un criterio jurídico sobre ello; por lo que se cumple ese primer requisito para la existencia de la contradicción de tesis.

31. **Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Esta Primera Sala considera que este segundo requisito queda cumplido en el caso, ya que, en los ejercicios interpretativos realizados por los órganos contendientes, hay un punto de disenso respecto a la cuestión jurídica analizada.

32. Por una parte, el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, si bien partió de la base de que, la demanda de amparo directo, al haberse presentado ante autoridad distinta a la responsable, y haberse recibido finalmente por ésta fuera del plazo de quince días que operaba en el caso para la promoción del amparo, *resultaba extemporánea* dado que con su presentación ante diversa autoridad no se había interrumpido el plazo legal (hipótesis prevista en el artículo 165 de la Ley de Amparo abrogada); razonó que *pese a esa extemporaneidad*, debía tenerla por admitida para conocerla de fondo, ya que la controversia versaba sobre derechos fundamentales de menores de edad y era necesario proteger esos derechos conforme al interés superior del menor; incluso, precisó que esta posibilidad tenía lugar "cuando en el juicio de garantías está en juego, directa o indirectamente, la esfera jurídica de un menor".

33. Por otra parte, el **Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito**, estando en una situación jurídica sustancialmente igual, luego de precisar que en el caso, la demanda de amparo se presentó ante autoridad distinta de la responsable, y fue recibida por la autoridad correcta fuera del plazo para su presentación, actualizándose el supuesto del artículo 176 de la Ley de Amparo vigente, relativo a que la presentación errónea no interrumpe el plazo para la promoción del amparo; *en el punto concreto de su estudio*, estimó que no procedía tomar en consideración para admitir la demanda aun cuando sea extemporánea, el aspecto relativo a que *la controversia en el fondo probablemente involucrara derechos de menores de edad*, pues en esencia sostuvo que la



oportunidad era un presupuesto de procedencia que toda demanda de amparo debe observar, la procedencia del amparo no se puede determinar atendiendo a la materia del fondo *aun cuando ésta involucre derechos de menores*, la institución de la suplencia de la queja no puede llegar al extremo de eximir a las partes de las reglas legales del juicio de amparo, en concreto sobre la procedencia, y de admitir una demanda de amparo que resultó extemporánea implicaría hacer procedente lo improcedente.

34. De manera que, en consideración de esta Sala, confrontados los criterios participantes se estima **existente** la contradicción de tesis, pues efectivamente, los Tribunales Colegiados adoptaron una postura distinta ante el mismo supuesto fáctico jurídico; uno, admitiendo conocer de una demanda de amparo directo que reconoció resultaba extemporánea aplicando la regla legal dispuesta por la Ley de Amparo para el caso, pero ponderando para ello la circunstancia de que el tema de fondo en el amparo involucraba derechos de menores; y el otro, estimando inviable conocer de fondo la demanda de amparo directo que resultó extemporánea bajo la misma regla legal, por el hecho de que estuvieren inmersos derechos de menores, pues consideró que esta circunstancia atañe al fondo y no debe incidir para admitir una demanda improcedente por extemporánea.

35. Ahora bien, es pertinente precisar que no resultan obstáculo para admitir la existencia de la contradicción de tesis, las diferencias que pueden observarse en los asuntos contendientes, *porque resultan ser cuestiones accidentales*, que no inciden ni impiden fijar un criterio jurídico único sobre el tema sustancial.

36. En ese sentido, si bien es cierto que el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, dictó su resolución en el amparo directo 296/2012, el diecisiete de mayo de dos mil doce, tomando en cuenta, en lo que interesa, el artículo 165 de la Ley de Amparo abrogada; y en el caso del Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, éste resolvió la reclamación 8/2020, el veintidós de octubre de dos mil veinte, atendiendo al artículo 176 de la Ley de Amparo vigente; lo cierto es que, ambas normas regulan en términos sustancialmente iguales la regla jurídica involucrada en sus resoluciones, a saber:

(Reformado, D.O.F. 5 de enero de 1988) (Republicado, D.O.F. 11 de enero de 1988 y D.O.F. 1 de febrero de 1988)



"Artículo 165. La presentación de la demanda en forma directa, ante autoridad distinta de la responsable, no interrumpirá los términos a que se refieren los artículos 21 y 22 de esta ley."

"Artículo 176. La demanda de amparo deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable, con copia para cada una de las partes."

"La presentación de la demanda ante autoridad distinta de la responsable no interrumpe los plazos que para su promoción establece esta ley."

37. Como se ve, la regla consistente en que la demanda de amparo directo debe presentarse ante o por conducto de la autoridad responsable, y de hacerse ante autoridad distinta a ésta, esa presentación no interrumpirá los plazos de promoción del amparo (lo que puede dar lugar a que se actualice su extemporaneidad); estaba prevista en la Ley de Amparo anterior y se encuentra prevista en la Ley de Amparo hoy vigente, en términos sustancialmente iguales; de modo que podemos establecer que ambos tribunales examinaron sus respectivos casos y fijaron su criterio, sobre la base de la existencia de la misma regla legal, para definir la forma en que ésta podría vincularlos en su decisión.

38. Por otra parte, es cierto que en el caso resuelto por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, la demanda de amparo directo se *sustanció* bajo una decisión de trámite preliminar y en *la ejecutoria de amparo*, se confirmó dicha decisión. Mientras que, en el asunto del Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, la demanda de amparo *no se sustanció* sino que se desechó de plano conforme al auto inicial del juicio, el cual se confirmó en un *recurso de reclamación*; sin embargo, es claro que lo relevante es que, más allá de esas diferencias procesales, la decisión en ambos casos, versó sobre la misma cuestión, con propósito de decidir si procedía o no, abordar el estudio de fondo de la litis constitucional, aun cuando se estuviera frente a una demanda que conforme a la regla normativa referida, resultaba extemporánea.

39. De igual modo, no pasa inadvertido para esta Sala, que en el asunto del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, está claro que la controversia de fondo en el juicio de amparo, correspondía a un juicio de origen en materia familiar que directamente involucraba la decisión sobre derechos de menores de edad (particularmente, patria potestad, guarda y custodia



y convivencia). Mientras que, en el asunto del conocimiento del Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, no se tiene plena certeza de cuál fue la materia de la litis en el juicio de origen, pues sólo se hizo alusión a que ésta implicaba o probablemente implicaba, derechos de menores de edad. Pese a ello, a juicio de esta Sala, lo trascendente es que el pronunciamiento de ambos tribunales partió de la base de examinar, en abstracto, la incidencia que podía tener o no para su decisión, *la consideración de que en el fondo del asunto estaban involucrados derechos de menores de edad, directa o indirectamente*, pues en rigor, ambos dieron esos alcances a su estudio, valorando el hecho de que en el fondo estaban o podrían estar inmersos derechos de menores.

40. Por último, en lo que a la existencia de la contradicción de tesis concierne, tampoco deja de observarse que, en un caso, la demanda se presentó ante una Sala de alzada diversa a la responsable, y en otro, se dirigió y, por ende, se presentó, ante el Juez de primera instancia y no ante la Sala responsable (aun cuando se haya entregado en una oficialía de partes común); sin embargo, esta diferencia tampoco influye para efectos de la existencia de la contradicción, pues finalmente, en ambos casos, se trató de una autoridad distinta de la que tenía el carácter de responsable por haber emitido la resolución reclamada en el juicio de amparo directo, y sobre esa base los dos tribunales configuraron su criterio.

41. **Pregunta materia de la contradicción.** El tema a resolver, de acuerdo con lo expuesto, consiste en responder a la siguiente interrogante: *¿Es posible admitir una demanda de amparo directo ponderando el hecho de que en la controversia de fondo esté involucrada una decisión sobre derechos de menores de edad, cuando dicha demanda resultó extemporánea de acuerdo con la regla procesal del artículo 176, segundo párrafo, de la Ley de Amparo?*

42. SEXTO.—**Estudio de fondo.** Examinados los criterios contendientes, se arriba al convencimiento de que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el relativo a que, la circunstancia de que en la controversia de fondo estén involucrados, directa o indirectamente, derechos de menores de edad, **no** autoriza a admitir una demanda de amparo directo que, bajo la regla legal del artículo 176, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, resulta extemporánea.

43. Esa conclusión se sustenta en las consideraciones que se exponen a continuación:



44. Conviene recordar que los órganos colegiados que emitieron las ejecutorias participantes, no discreparon sobre la regla contenida en el entonces artículo 165 de la Ley de Amparo abrogada⁷ y el actual artículo 176, párrafo segundo, de la ley de la materia vigente,⁸ pues ambos admitieron que, aplicando dicha regla, la demanda de amparo directo *resultaba extemporánea*, por haberse presentado ante una autoridad distinta de la responsable que emitió la resolución definitiva reclamada, y en la fecha en que finalmente se recibió por la autoridad correcta –la responsable– *ya había concluido el plazo* de quince días que operaba en sus respectivos casos para la promoción del juicio de amparo, esto, bajo la aplicación de la consecuencia jurídica prevista en la respectiva norma (de las referidas) consistente en que, esa presentación ante autoridad distinta de la responsable, *no tuvo el efecto de interrumpir el plazo legal aplicable*.

45. Y en rigor, en lo que sostuvieron un criterio distinto, fue en el punto relativo a si, *pese a la extemporaneidad* de la demanda de amparo directo, podían admitirla o tenerla por admitida, atendiendo a la naturaleza de los derechos inmersos en la materia de fondo de la litis constitucional, por tratarse o estar involucrados derechos fundamentales de menores de edad, concluyendo uno de ellos en que sí era posible, y el otro en que no era así.

46. En efecto, ha de observarse que el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito no explicitó claramente la vía por la cual llegaba a la conclusión de confirmar la admisión de la demanda de amparo directo, pues dicho tribunal, luego de aceptar que la demanda era extemporánea conforme a la norma aplicable (artículo 165 de la Ley de Amparo abrogada); lo que en esencia estimó, fue que se debía resolver el fondo, en atención a que estaban involucrados derechos de menores de edad, de modo que, se entiende

⁷ (Reformado, D.O.F. 5 de enero de 1988) (Republicado, D.O.F. 11 de enero de 1988 y D.O.F. 1 de febrero de 1988)

"Artículo 165. La presentación de la demanda en forma directa, ante autoridad distinta de la responsable, no interrumpirá los términos a que se refieren los artículos 21 y 22 de esta ley."

⁸ "Artículo 176. La demanda de amparo deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable, con copia para cada una de las partes.

"La presentación de la demanda ante autoridad distinta de la responsable no interrumpe los plazos que para su promoción establece esta ley."



que su consideración quiso tener la naturaleza de una *medida de protección* de los derechos de las niñas, niños o adolescentes involucrados, para no permitir que la extemporaneidad de la demanda pudiera afectarles.

47. Por otra parte, el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, de inicio, fue claro en postular la aplicabilidad de la norma legal en cuestión (artículo 176, párrafo segundo, de la Ley de Amparo vigente) para toda demanda de amparo directo, por ser una regla vinculada a la procedencia; por ello, siendo la oportunidad de la demanda un presupuesto de procedencia del juicio de amparo, negó toda posibilidad de hacer alguna excepción para admitir una demanda de amparo directo que conforme a dicha regla resultaba extemporánea, considerando que el fondo de la controversia, aun cuando involucrara o pudiera involucrar derechos de menores de edad, no podía ser atendido para decidir cuestiones de procedencia.

48. Ahora bien, **para resolver el punto materia de contradicción**, se estima pertinente partir de explicitar que, efectivamente, de conformidad con el artículo 176, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, la demanda de amparo **directo** se debe presentar por conducto de la autoridad responsable y de presentarse ante autoridad distinta, *ello no interrumpirá los plazos para la promoción del amparo*. En el entendido de que la responsable tratándose del juicio de amparo directo, siempre es la autoridad que emite la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, de modo que en cuanto a ello no cabe mayor debate.

49. La lógica de este precepto, en principio, es dar certeza jurídica a las partes involucradas en un procedimiento seguido en forma de juicio, para que tengan claro que, la demanda de amparo directo que contra la sentencia, laudo o resolución definitiva se intente, *no se debe presentar ante las oficinas de correspondencia común de los Tribunales Colegiados de Circuito* que son los órganos competentes para conocer de ese tipo de demanda (amparo directo); sino que, se debe presentar *ante la autoridad responsable que emitió la resolución que se pretenda reclamar*, dado que la propia Ley de Amparo encomienda a ésta una serie de actuaciones encaminadas a la pronta sustanciación del juicio constitucional.



50. Esto, pues de los artículos 176 a 178 de la Ley de Amparo en vigor⁹ se observa que a la autoridad responsable se le confieren algunas atribuciones y cargas procesales en relación con la tramitación del juicio,¹⁰ a efecto de lograr que la integración de la relación jurídica procesal y del expediente de amparo, se realicen con la mayor celeridad posible, aprovechando que la responsable tiene el conocimiento y cercanía con el proceso de origen, de manera que cuando

⁹ **Artículo 176.** La demanda de amparo deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable, con copia para cada una de las partes.

"La presentación de la demanda ante autoridad distinta de la responsable no interrumpe los plazos que para su promoción establece esta ley."

Artículo 177. Cuando no se exhiban las copias a que se refiere el artículo anterior o no se presenten todas las necesarias, la autoridad responsable prevendrá al promovente para que lo haga dentro del plazo de cinco días, a menos de que la demanda se haya presentado en forma electrónica. Transcurrido éste sin que se haya subsanado la omisión, remitirá la demanda con el informe relativo al Tribunal Colegiado de Circuito, cuyo presidente la tendrá por no presentada. Si el presidente determina que no existe incumplimiento, o que éste no es imputable al quejoso, devolverá los autos a la autoridad responsable para que siga el trámite que corresponda.

"La autoridad responsable, de oficio, mandará sacar las copias en asuntos del orden penal, laboral tratándose de los trabajadores, cuando se puedan afectar intereses de menores o incapaces, así como los derechos agrarios de los núcleos de población comunal o ejidal o de los ejidatarios o comuneros, o de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, o cuando la demanda sea presentada por vía electrónica."

Artículo 178. Dentro del plazo de cinco días contados a partir del siguiente al de presentación de la demanda, la autoridad responsable que emitió el acto reclamado deberá:

"I. Certificar al pie de la demanda, la fecha de notificación al quejoso de la resolución reclamada, la de su presentación y los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas.

"Si no consta en autos la fecha de notificación, la autoridad responsable dará cumplimiento a lo dispuesto en este artículo, sin perjuicio de que dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que obre en su poder la constancia de notificación respectiva proporcione la información correspondiente al órgano jurisdiccional competente;

"II. Correr traslado al tercero interesado, en el último domicilio que haya designado para oír notificaciones en los autos del juicio de origen o en el que señale el quejoso; y,

"III. Rendir el informe con justificación acompañando la demanda de amparo, los autos del juicio de origen con sus anexos y la constancia de traslado a las partes. Deberá dejar copia certificada de las actuaciones que estime necesarias para la ejecución de la resolución reclamada o para proveer respecto de la suspensión.

(Adicionado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"En el sistema procesal penal acusatorio, se acompañará un índice cronológico del desahogo de la audiencia en la que se haya dictado el acto reclamado, en el que se indique el orden de intervención de cada una de las partes."

¹⁰ a) Recibir la demanda de amparo; b) Verificar que se hayan exhibido copias de la demanda en el número necesario requerido para su trámite, en los casos en que no deba esa autoridad reproducirlas oficiosamente por orden de la ley; c) Si no se exhibieron copias o no se presentaron completas



el Tribunal Colegiado a quien corresponda conocer del juicio reciba las actuaciones, cuente ya con los elementos necesarios para proveer la demanda, y en caso de admitirla, tenga lugar un proceso sencillo que permita la pronta administración de justicia.

51. Pero además, es dable admitir que la finalidad del precepto, también implica dar *seguridad jurídica y funcionalidad* al juicio de amparo en sí mismo, respecto a sus reglas procesales, en aras de alcanzar esa administración de justicia pronta, estableciendo claramente una carga procesal y una consecuencia para el caso de no cumplirla, que excluye la presentación de la demanda de amparo directo ante una autoridad distinta a la que ordena la norma *aun cuando se trate de autoridades que pudieren tener vinculación con el proceso* (por ejemplo, la autoridad que hubiere conocido del juicio de origen en instancias anteriores a aquella en que se dictó el acto que se pretenda reclamar) *o bien se trate de autoridades ajenas al mismo* (como sucedería en los casos de mero error en la precisión de la autoridad ante quien se presenta la demanda, o en los remotos pero posibles casos de que se hiciera una presentación ante autoridad distinta en forma deliberada), pues esa presentación *no podrá tener el efecto jurídico de interrupción del plazo para su promoción ante la autoridad correcta.*

y así procede, debe prevenir al quejoso para que las exhiba; d) En el supuesto de que el quejoso no presente, en el plazo conferido, las copias que le hayan sido requeridas, la responsable deberá remitir la demanda y su informe justificado al Tribunal Colegiado de Circuito, para que sea el presidente de este órgano el que determine si existe o no incumplimiento, si éste es imputable o no al quejoso y, en su caso, si procede tener por no presentada la demanda o devolverla a la responsable, para que continúe con la tramitación que corresponda; e) Hacer la certificación al pie de la demanda, de la fecha de notificación al quejoso de la resolución reclamada, la de su presentación y de los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas; f) Correr traslado al quejoso con la demanda de amparo, en el último domicilio designado para oír notificaciones en los autos del juicio de origen, o en el que señale en la demanda; g) Rendir su informe justificado y remitir al Tribunal Colegiado la demanda, junto con los autos del juicio de origen y las constancias de traslado a las partes; h) Dejar copia certificada de las actuaciones necesarias para la ejecución de la resolución reclamada o para proveer respecto de la suspensión; i) En materia penal, en caso de que el acto reclamado se haya emitido conforme al sistema procesal acusatorio, acompañará un índice cronológico del desahogo de la audiencia en que se haya dictado la resolución reclamada, señalando el orden de intervención de las partes.



52. Debe decirse que, el hecho de que la presentación de la demanda de amparo directo ante autoridad distinta de la responsable no interrumpa el plazo para la promoción del amparo, si bien no necesariamente implica que la demanda se torne inoportuna, también es cierto que, en la mayoría de los casos, es muy probable que materialmente ésa sea la consecuencia, pues bastará con que ésta se presente en los últimos días del plazo correspondiente, para que las gestiones que tengan que realizarse por la autoridad que la reciba, a fin de hacerla llegar a la autoridad correcta (la responsable), impliquen que su recepción por esta última, se haga cuando el plazo que prevé la ley haya expirado, y esto lleve al órgano de amparo a no admitir la demanda, o bien, a sobreseer en el juicio de amparo, estimándola extemporánea.

53. En suma, esta regla legal, en su hipótesis normativa y su consecuencia, responde a la racionalidad del diseño legislativo del juicio de amparo directo, para la seguridad jurídica de su trámite, así como para la correcta, eficiente y funcional administración de justicia por parte de los tribunales; y constituye una carga procesal muy básica, que exige una mínima diligencia del justiciable, para dirigir correctamente su demanda de amparo a efecto de que su presentación sea válida y capaz de interrumpir el plazo para la promoción del juicio constitucional; por tanto, de no cumplirse y de presentarse la demanda de amparo directo ante autoridad distinta de la responsable, no se tendrá por interrumpido el plazo de presentación, y como se indicó, ello en muchos casos podrá dar como resultado, que cuando la demanda se reciba por la responsable, ya resulte extemporánea.

54. Aquí se estima pertinente hacer una digresión para señalar que no pasa inadvertido el criterio que sostuvo el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución de la diversa contradicción de tesis 560/2019,¹¹ en donde determinó, en relación con el **recurso de reclamación** regulado en los artículos 104 a 106 de la Ley de Amparo, que cuando ese recurso se interponga contra el auto de trámite dictado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al proveer sobre un amparo directo en revi-

¹¹ Resuelta en sesión de diez de agosto de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.



sión, *su presentación* –de la reclamación– ante el Tribunal Colegiado de Circuito que hubiere dictado la sentencia de amparo que se pretende impugnar en la revisión o ante la oficina de correspondencia común que corresponda a ese Tribunal Colegiado, **sí interrumpe el plazo** para la promoción del recurso de reclamación, aun cuando quien debe conocer del recurso es esta Suprema Corte.

55. Pero tal criterio se sustentó por el Tribunal Pleno, primordialmente, en la consideración de que la Ley de Amparo, al regular el recurso de reclamación, ***no establece expresamente ante qué autoridad se debe presentar dicho recurso***, es decir, se estimó que existía un vacío legal que no permitía a los justiciables tener certeza al respecto, de modo que no podría atribuirse a éstos la consecuencia negativa de no tener por interrumpido el plazo por haberlo presentado ante el Tribunal Colegiado y no ante esta Suprema Corte, y menos aún ello podría acarrear la preclusión de su derecho de impugnación, pues la presentación resultaba válida; conclusión a la que se arribó, haciendo una interpretación del artículo 104 de la Ley de Amparo bajo el principio *pro persona* establecido en el artículo 1o. constitucional, para salvaguardar los derechos de acceso a un recurso judicial efectivo, a la tutela judicial y a la seguridad jurídica, previstos por los artículos 14 y 17 constitucionales.

56. Sin embargo, una consideración similar no podría emplearse respecto del artículo 176, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, en relación con la demanda de amparo directo, pues como se señaló, esta norma sí establece con claridad la regla procesal de que la demanda debe presentarse *ante la autoridad responsable*; y con igual claridad dispone expresamente que la consecuencia de presentarla ante autoridad distinta, será que dicha presentación no interrumpirá el plazo de promoción del amparo.

57. Sentado lo anterior, que no es propiamente el punto de contradicción dado que la aplicabilidad de la regla legal referida quedó reconocida en modo coincidente por ambos Colegiados en su respectiva resolución, esta Sala considera que establecida la extemporaneidad de una demanda de amparo directo bajo la observancia de la referida regla legal, no es posible admitirla o tenerla por válidamente admitida para resolver sobre la constitucionalidad del acto recla-



mado, ponderando la circunstancia de que en la controversia de fondo estén involucrados derechos de menores de edad.

58. Es cierto que la doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y particularmente de esta Primera Sala, ha sido contundente en resaltar el carácter prevalente y el trato especial y prioritario que exigen los derechos de las niñas, niños y adolescentes y la importancia de su protección intensa y reforzada conforme *al principio del interés superior del menor*, como mandato expreso del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos.¹²

59. Ello, en consonancia también con el artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño¹³ que dispone que en todas las medidas concernientes a los menores de edad que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, la consideración primordial a que se atenderá será el interés superior de los menores.

60. Asimismo, sobre el principio del interés superior de la infancia, se ha reconocido *su amplitud*, y a efecto de instrumentarlo y hacerlo realidad en los casos concretos, *se ha admitido que se proyecta en diferentes aspectos y dimen-*

¹² "Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

"...

"En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

"Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

"El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez."

¹³ "Artículo 3o.

"1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño."



siones, tanto vinculados a la toma de decisiones sustanciales respecto de los derechos de los menores de edad, como en relación con *decisiones procedimentales*, a efecto de hacer posible y eficaz la defensa de esos derechos en un determinado procedimiento.

61. Así, retomando la orientación que ha dado el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General 14, relativa a la interpretación del artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, esta Sala ha sostenido que el interés superior del menor opera en una triple dimensión: *como derecho sustantivo, como principio jurídico interpretativo fundamental y como norma de procedimiento*,¹⁴ ya que no hay duda de que en todas las actuaciones de los poderes públicos debe seguirse ese interés superior como principio rector.¹⁵

62. Como **derecho sustantivo**, implica que, en la decisión sobre los derechos sustanciales de los menores de edad, su interés superior debe ser la consideración primordial, a fin de que se evalúe y se tenga en cuenta al ponde-

¹⁴ "... El comité subraya que el interés superior del niño es un concepto triple:

"a) Un derecho sustantivo: el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o genérico o a los niños en general. El artículo 3, párrafo 1, establece una obligación intrínseca para los Estados, es de aplicación directa (aplicabilidad inmediata) y puede invocarse ante los tribunales.

"b) Un principio jurídico interpretativo fundamental: si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño. Los derechos consagrados en la Convención y sus Protocolos facultativos establecen el marco interpretativo.

"c) Una norma de procedimiento: siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales.

"También véase la tesis 1a. CCCLXXIX/2015, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 256, «con número de registro digital: 2010602» de título «y subtítulo»: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. DIMENSIONES EN QUE SE PROYECTA LA APLICACIÓN DE ESTE PRINCIPIO."

¹⁵ Tesis 1a. LXXXII/2015, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1398, «con número de registro digital: 2008547» de título «y subtítulo»: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. CONSTITUYE UN PRINCIPIO RECTOR DE TODAS LAS ACTUACIONES DE LOS PODERES PÚBLICOS RELACIONADOS CON MENORES."



rar los distintos intereses que involucre la decisión, haciéndose prevalecer lo que resulte de mayor beneficio para la niña, niño o adolescente, en su específica circunstancia.

63. Como **principio jurídico interpretativo fundamental**, el interés superior del menor tiene como propósito que, en caso de que una medida, *de cualquier índole*, admita más de una interpretación, siempre se ha de elegir aquella que satisfaga de mejor manera, es decir, en forma más efectiva, el mejor interés de aquél.

64. Y como **norma de procedimiento**, el interés superior del menor entraña que las decisiones que se adoptan en la admisión y sustanciación de los procedimientos, es decir, aquellas relacionadas con las *garantías procesales* inherentes a los mismos, consideren el interés superior de la infancia, ya sea respecto de un menor en lo individual, de un grupo de menores, o de éstos en general, según proceda.

65. En esa línea, se ha advertido que tratándose de medidas sustanciales o procedimentales que pudieren afectar derechos de menores, el juzgador debe emplear un escrutinio más estricto para su aplicación, a la luz del interés superior de aquéllos.

66. De manera que no existe duda de que el interés superior de la infancia también trasciende a la aplicación **de reglas de naturaleza procedimental** previstas por el legislador para la sustanciación de los procedimientos, en relación con garantías procesales, y que puedan repercutir en una afectación a los derechos de los menores de edad; pues las reglas de carácter adjetivo precisamente *están dispuestas para garantizar las formalidades esenciales del procedimiento*, y en cualquier proceso, y con mayor énfasis tratándose de asuntos que involucran la decisión de derechos sustanciales de menores de edad, *las garantías procesales* para la plena observancia de las formalidades esenciales del procedimiento, tendrán que estar previstas y responder a la lógica de hacer posible alcanzar una protección efectiva de los derechos debatidos.

67. En ese tenor, ha de admitirse **como premisa general**, la posibilidad de que el órgano juzgador, bajo un escrutinio intenso, **inaplique** una determinada



regla procesal que, en sí misma considerada, se advierta *innecesaria, injustificada, o inclusive desproporcionada*, para los efectos del procedimiento de que se trate, en la medida en que pueda trastocar el ejercicio de derechos procesales en perjuicio de los menores de edad y, por vía de consecuencia, posiblemente sus derechos sustanciales; esto es, ha de admitirse posible que se inhabilite una regla procedimental bajo una consideración *abstracta* del interés superior de la infancia (para todos los casos en que se dilucidan derechos de menores), se reitera, porque se advierta que no es necesaria, que no se justifica o que puede resultar desproporcionada frente al interés superior de los menores, visto en forma general, respecto de ese grupo.

68. O bien, también es posible que el órgano jurisdiccional, aun prevaleciendo la regla procesal de que se trate, por considerarla necesaria y justificada en términos generales, pueda inaplicarla o hacer determinados **ajustes** en su aplicación, *atendiendo a las circunstancias específicas del caso concreto*, bajo un análisis individualizado del interés superior del menor involucrado, a fin de garantizar que la aplicación irrestricta de la regla de procedimiento no impida a éste el pleno ejercicio de sus derechos, cuando advierta alguna especial condición de vulnerabilidad o de desventaja procesal en las condiciones específicas en que se encuentre dicho menor de edad.

69. De modo que las *reglas de procedimiento* no son inmutables o inamovibles, y pueden llegar a inaplicarse o modificarse mediante ajustes apropiados, cuando ello sea necesario y encuentre una válida justificación, a efecto de hacer posible el ejercicio efectivo de los derechos procesales de los menores de edad.

70. **Sin embargo**, en el caso, lo que se buscaría desaplicar o excluir, no se trata propiamente de una regla de procedimiento en sentido amplio que pudiere estar obstaculizando o agravando injustificadamente el ejercicio de los derechos procesales de menores de edad; sino que se trata de **la oportunidad** de la demanda de amparo directo, la cual constituye un presupuesto de **procedencia** del juicio de amparo, es decir, corresponde al ámbito de los presupuestos procesales de la acción de amparo, particularmente, como requisito de admisibilidad de la demanda necesario para la emisión de una sentencia que válidamente resuelva el fondo de la controversia planteada, por lo que inclusive, se le consi-



dera una institución procesal *de orden público y de análisis oficioso* por parte del órgano de control constitucional.

71. En ese sentido, el estudio de la procedencia *conciene exclusivamente a un examen formal de la demanda y de su contenido*, para determinar si su conocimiento puede ser admitido, por así corresponder al tipo de actos para los cuales la ley pone a disposición de los justiciables el juicio de amparo. Por ello, en la lógica de su estudio *de carácter formal*, la naturaleza de los derechos sustanciales que estén implicados y/o la gravedad de las afectaciones que se aleguen a esos derechos sustanciales, y/o el carácter del promovente, no son atendibles para dar cabida al juicio constitucional *si no se justifica formalmente su procedencia*, esto es, *si se presenta alguna hipótesis legal en que el legislador haya excluido la posibilidad de que proceda el juicio de amparo*.

72. Ciertamente que, para determinar la procedencia del juicio de amparo, el órgano de control constitucional en todos los casos tendrá que hacer un asomo a la materia de fondo de la controversia y/o al carácter del promovente, pero ello sólo puede tener como finalidad, *establecer la naturaleza del acto reclamado y la legitimación e interés jurídico del accionante*, bajo un examen formal, *no sustancial*, con el propósito de descartar que se actualice alguna causa de improcedencia conforme a la ley.

73. Pero esta ponderación de la naturaleza del acto reclamado o del carácter de quien promueve, avizorando el fondo de la controversia para efectos formales de examinar si se actualiza la procedencia del juicio, es una cuestión distinta a determinar la procedencia o a excluir la aplicación de causas de improcedencia recogidas en la ley, a partir o tomando en cuenta la importancia que se le pueda atribuir a la materia de la controversia por razón de la entidad y/o el tipo de derechos involucrados, o de la calidad de quien promueve, pues se reitera, esta forma de proceder no puede tener cabida en relación con el estudio de ese tema.

74. Por tanto, la **oportunidad** en la presentación de la demanda de amparo directo es una condición **de procedencia** del juicio constitucional, y sin duda, su hipótesis contraria, **la falta de oportunidad**, está referida a una de las causas



de improcedencia¹⁶ en cuyo estudio se hace más patente *que sólo atañe a un aspecto formal de la demanda de amparo*, y en la que en modo alguno puede incidir la materia de la litis de fondo o el carácter del promovente; en el entendido que, estos elementos, la Ley de Amparo ya los pondera para efecto de establecer **los plazos** de promoción del amparo en su artículo 17, y lo que aquí se discute atañe al ejercicio de la acción de amparo conforme a las reglas que dispone la ley.

75. Bajo esa óptica, debe decirse que la procedencia, como institución elemental del juicio de amparo, debe contar con una base de reglas que resulten generales y que operen de manera homogénea para el juicio en sí mismo, al margen de la materia de fondo del juicio y del carácter de los promoventes; y entre ellas, esta Sala estima que la exigencia de que la promoción de la demanda se sujete al plazo que para su promoción establece la ley conforme a las disposiciones que rijan esa oportunidad, es una de esas reglas que debe ser general para todos los juicios de amparo; y que no debe admitir excepción para su aplicación, atendiendo a la materia del fondo o al carácter del promovente.

76. Esto, a efecto de no desnaturalizar a la propia institución, pues *dispensar* esa regla procesal básica y general para el acceso al juicio de amparo –la

¹⁶ "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XIV. Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos.

"No se entenderá consentida una norma general, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en perjuicio del quejoso.

"Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la norma general en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la norma general si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir del día siguiente de aquél al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recaída al recurso o medio de defensa, si no existieran medios de defensa ordinarios en contra de dicha resolución, o de la última resolución recaída al medio de defensa ordinario previsto en ley contra la resolución del recurso, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

"Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el capítulo respectivo a ese procedimiento."



oportunidad— bajo criterios de esa índole, *permite distorsionar el sistema de procedencia del juicio de amparo, en forma discrecional*, en perjuicio de la seguridad jurídica que el proceso exige respecto de todos los justiciables, ya que así como puede argumentarse la relevancia de los derechos sustanciales de los menores de edad, igual podría argumentarse la necesidad de protección de los derechos de otros grupos especialmente vulnerables, abriendo un abanico de posibilidades, que haga nugatoria la aplicación de la regla de oportunidad en muchos otros casos, introduciendo notable inseguridad e incertidumbre jurídica en el sistema del juicio de amparo, y en este caso, del juicio de amparo directo.

77. En suma, no estaría justificado postular el interés superior del menor en forma abstracta, para todo este grupo de justiciables, *a efecto de excluir para ellos una regla general de admisibilidad y procedencia del juicio de amparo como lo es la **oportunidad** en la presentación de la demanda*, y poder conocer de fondo la controversia planteada, en aras de proteger sus derechos; puesto que, en rigor, no se trataría de una excepción o exclusión que responda a la necesidad de allanar el camino procesal de la acción de amparo, respecto de una regla procedimental que se pudiera juzgar innecesaria, injustificada, u obstaculizadora, *per se*, del ejercicio de los derechos de los menores de edad, pues como se explicó, la oportunidad es condición de procedencia y, ésta, es una institución básica del juicio constitucional que exige reglas mínimas que operen de manera general para todo justiciable, sin distinción, en beneficio de la seguridad jurídica del sistema del juicio de amparo y de los propios interesados.

78. Por tanto, cuando la demanda de amparo directo *resulte extemporánea* conforme a la regla dispuesta en el segundo párrafo del artículo 176 de la Ley de Amparo, no es posible pasar por alto esa situación para examinarla de fondo en ninguna circunstancia, ya que si está plenamente acreditada la actualización de la causa de improcedencia, ninguna razón vinculada con la naturaleza de los derechos debatidos en la litis sustancial o con el carácter del promovente, permite dispensar la procedencia del juicio constitucional, pues ello resultaría a todas luces contrario a derecho.



79. De modo que, ni aun bajo el título de una *medida de procedimiento en protección reforzada de los derechos de menores de edad*, es dable admitir que se puede obviar o pasar por alto la procedencia del juicio de amparo directo, pues si la demanda resulta extemporánea conforme a la regla legal aplicable, no se puede justificar una sentencia de mérito en un juicio previamente advertido improcedente.

80. En ese sentido, esta Sala considera, inclusive, que ni siquiera la institución de la suplencia de la queja conforme a los supuestos regulados en el artículo 79 de la Ley de Amparo, justifica conocer de un medio de defensa que resulte improcedente conforme a la ley,¹⁷ pues esta institución supone que se han cumplido las condiciones de admisibilidad del juicio de amparo, es decir, que resulta procedente.

81. **Decisión.** Bajo las consideraciones anteriores, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 215, 216, párrafo segundo, y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que se contiene en la tesis siguiente:

AMPARO DIRECTO. SI LA DEMANDA RESULTÓ EXTEMPORÁNEA AL HABERSE PRESENTADO ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA RESPONSABLE CONFORME A LA REGLA DEL ARTÍCULO 176, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY

¹⁷ Es orientador, al respecto, el criterio con registro digital: 173440. Aislada. Materia: común. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, enero de 2007, tesis 1a. XVII/2007, página: 486, «con número de registro digital: 173440». De rubro y texto: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. NO OPERA EN LOS CASOS EN QUE ES IMPROCEDENTE UN RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO, AUN TRATÁNDOSE DE MENORES DE EDAD. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la suplencia de la queja deficiente opera invariablemente tratándose de la afectación de la esfera jurídica de un menor de edad o de un incapaz. Ahora bien, aun cuando dicha suplencia tiene como finalidad resolver sobre la cuestión efectivamente planteada y sobre la legalidad o constitucionalidad del acto impugnado, siendo procedente, inclusive, en algunas materias, ante la omisión de expresión de conceptos de violación o agravios; sin embargo, ello no implica que tal suplencia posibilite analizar la procedencia de un recurso de revisión en amparo directo en un caso no permitido, ya que ello sería tanto como actuar al margen de la ley declarándose procedente lo improcedente, lo que significaría modificar el régimen establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Amparo, respecto de la procedencia del mencionado recurso."



DE AMPARO, NO PUEDE EXAMINARSE EL FONDO DE LA LITIS BAJO LA CONSIDERACIÓN DE QUE EN EL JUICIO ESTÁN INVOLUCRADOS DERECHOS DE MENORES DE EDAD.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes conocieron, respectivamente, de una demanda de amparo directo que resultaba extemporánea conforme a la regla establecida en el artículo 176, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, relativa a que su presentación ante autoridad distinta de la responsable no interrumpe el plazo que para su promoción establece la ley. Ante dicho escenario, sostuvieron criterios discrepantes en torno a la posibilidad de que, pese a ello, se pudieran pronunciar sobre el fondo de la controversia en el amparo, pues aunque uno admitió que de acuerdo con dicha regla, la demanda se encontraba fuera del plazo legal, determinó que era dable examinar el fondo de la litis constitucional, porque estaban involucrados derechos fundamentales de menores de edad que era necesario proteger conforme al principio del interés superior de la infancia; mientras que el otro estimó que al ser la oportunidad de la demanda de amparo un requisito de procedencia, no había posibilidad de que la materia del fondo de la controversia pudiera tomarse en cuenta para conocer de una demanda extemporánea, aun cuando involucrara derechos de menores de edad.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando una demanda de amparo directo resulte extemporánea conforme a la regla legal establecida en el segundo párrafo del artículo 176 de la Ley de Amparo, no puede admitirse o validarse su admisión, atendiendo a la materia del fondo del juicio de amparo ni al carácter del promovente, aun cuando estén involucrados derechos de menores de edad.

Justificación: Es cierto que el principio del interés superior de la niñez, como norma de procedimiento, tiene la potencialidad de sustentar la inaplicación de alguna regla legal adjetiva que, en sí misma considerada, se advierta innecesaria, injustificada o desproporcionada, para efectos del proceso de que se trate, en la medida en que pueda trastocar u obstaculizar el ejercicio de los derechos procesales de menores de edad, ello, bajo una consideración abstracta de ese principio en todos los casos en que se dilucidan derechos de este



grupo de edad; o bien, permite al juzgador hacer ajustes en la aplicación de reglas procesales bajo un análisis individualizado del interés superior del menor involucrado, cuando advierta alguna especial condición de vulnerabilidad o desventaja en la circunstancia específica de dicho menor. Sin embargo, la oportunidad en la presentación de la demanda de amparo no puede verse como una regla de procedimiento innecesaria, injustificada o desproporcionada, que obstaculice el ejercicio de los derechos de los justiciables, incluidos quienes son menores de edad y que, por ello, amerite inaplicarse o excluirse, como medida de protección reforzada de los derechos de éstos. La oportunidad de la demanda es un requisito de procedencia del juicio de amparo, por ende, corresponde al ámbito de los presupuestos procesales de la acción, necesarios para que válidamente se pueda emitir una sentencia que resuelva el fondo de la controversia. El estudio de la procedencia entraña un examen formal de la demanda, para determinar que se ajuste a los supuestos para los cuales el legislador dispuso la acción de amparo, por tanto, no puede decidirse en función de la naturaleza, entidad o gravedad de los derechos sustanciales discutidos ni del carácter del promovente, pues proceder de ese modo desnaturalizaría dicha institución, la cual exige contar con una base de reglas que resulten generales y que operen de manera homogénea para el juicio en sí mismo; y la oportunidad es una de esas reglas que debe ser general para todos los juicios de amparo, sin distinción, a fin de proteger la seguridad jurídica del proceso y de los propios justiciables. Por tanto, la promoción oportuna de la demanda no puede dispensarse bajo criterios que atiendan a la naturaleza de los derechos debatidos o al carácter de promovente, aun cuando se trate de asuntos que involucren derechos de menores de edad; de ahí que, establecida la extemporaneidad de la demanda de amparo directo bajo la regla del segundo párrafo del artículo 176 de la Ley de Amparo, no podrá ser resuelto el fondo en ningún caso.

82. Por lo antes expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.



SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sostenido por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 217 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

Nota: Las tesis aisladas y de jurisprudencia 2a. I/2018 (10a.), 1a. CCXCIII/2014 (10a.), III.3o.T.11 K (10a.), 1a./J. 10/2014 (10a.), P./J. 7/2006 y VI.1o. J/107 citadas en esta ejecutoria aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 19 de enero de 2018 a las 10:20 horas, 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas, 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas, 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 50, Tomo I, enero de 2018, página 531, con número de registro digital: 2016008; Libro 9, Tomo I, agosto de 2014, página 535, con número de registro digital: 2007063; Libro 6, Tomo III, mayo de 2014, página 1980, con número de registro digital: 2006497; Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 487, con número de registro digital: 2005717, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 7, con número de registro digital: 175753 y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 86-2, febrero de 1995, página 53, con número de registro digital: 208095, respectivamente.

Las tesis aisladas 1a. CCCLXXIX/2015 y 1a. LXXXII/2015 citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas y 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



AMPARO DIRECTO. SI LA DEMANDA RESULTÓ EXTEMPORÁNEA AL HABERSE PRESENTADO ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA RESPONSABLE CONFORME A LA REGLA DEL ARTÍCULO 176, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO, NO PUEDE EXAMINARSE EL FONDO DE LA LITIS BAJO LA CONSIDERACIÓN DE QUE EN EL JUICIO ESTÁN INVOLUCRADOS DERECHOS DE MENORES DE EDAD.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes conocieron, respectivamente, de una demanda de amparo directo que resultaba extemporánea conforme a la regla establecida en el artículo 176, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, relativa a que su presentación ante autoridad distinta de la responsable no interrumpe el plazo que para su promoción establece la ley. Ante dicho escenario, sostuvieron criterios discrepantes en torno a la posibilidad de que, pese a ello, se pudieren pronunciar sobre el fondo de la controversia en el amparo, pues aunque uno admitió que de acuerdo con dicha regla, la demanda se encontraba fuera del plazo legal, determinó que era dable examinar el fondo de la litis constitucional, porque estaban involucrados derechos fundamentales de menores de edad que era necesario proteger conforme al principio del interés superior de la infancia; mientras que el otro estimó que al ser la oportunidad de la demanda de amparo un requisito de procedencia, no había posibilidad de que la materia del fondo de la controversia pudiera tomarse en cuenta para conocer de una demanda extemporánea, aun cuando involucrara derechos de menores de edad.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando una demanda de amparo directo resulte extemporánea conforme a la regla legal establecida en el segundo párrafo del artículo 176 de la Ley de Amparo, no puede admitirse o validarse su admisión, atendiendo a la materia del fondo del juicio de amparo ni al carácter del promovente, aun cuando estén involucrados derechos de menores de edad.

Justificación: Es cierto que el principio del interés superior de la niñez, como norma de procedimiento, tiene la potencialidad de sustentar la



inaplicación de alguna regla legal adjetiva que, en sí misma considerada, se advierta innecesaria, injustificada o desproporcionada, para efectos del proceso de que se trate, en la medida en que pueda trastocar u obstaculizar el ejercicio de los derechos procesales de menores de edad, ello, bajo una consideración abstracta de ese principio en todos los casos en que se dilucidan derechos de este grupo de edad; o bien, permite al juzgador hacer ajustes en la aplicación de reglas procesales bajo un análisis individualizado del interés superior del menor involucrado, cuando advierta alguna especial condición de vulnerabilidad o desventaja en la circunstancia específica de dicho menor. Sin embargo, la oportunidad en la presentación de la demanda de amparo no puede verse como una regla de procedimiento innecesaria, injustificada o desproporcionada, que obstaculice el ejercicio de los derechos de los justiciables, incluidos quienes son menores de edad y que, por ello, amerite inaplicarse o excluirse, como medida de protección reforzada de los derechos de éstos. La oportunidad de la demanda es un requisito de procedencia del juicio de amparo, por ende, corresponde al ámbito de los presupuestos procesales de la acción, necesarios para que válidamente se pueda emitir una sentencia que resuelva el fondo de la controversia. El estudio de la procedencia entraña un examen formal de la demanda, para determinar que se ajuste a los supuestos para los cuales el legislador dispuso la acción de amparo, por tanto, no puede decidirse en función de la naturaleza, entidad o gravedad de los derechos sustanciales discutidos ni del carácter del promovente, pues proceder de ese modo desnaturalizaría dicha institución, la cual exige contar con una base de reglas que resulten generales y que operen de manera homogénea para el juicio en sí mismo; y la oportunidad es una de esas reglas que debe ser general para todos los juicios de amparo, sin distinción, a fin de proteger la seguridad jurídica del proceso y de los propios justiciables. Por tanto, la promoción oportuna de la demanda no puede dispensarse bajo criterios que atiendan a la naturaleza de los derechos debatidos o al carácter de promovente, aun cuando se trate de asuntos que involucren derechos de menores de edad; de ahí que, establecida la extemporaneidad de la demanda de amparo directo bajo la regla del segundo pá-



rafo del artículo 176 de la Ley de Amparo, no podrá ser resuelto el fondo en ningún caso.

1a./J. 1/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 245/2020. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 19 de mayo de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebollo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretaria: Laura Patricia Román Silva.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el recurso de reclamación 8/2020, en el que sostuvo que la demanda de amparo presentada ante autoridad distinta a la responsable en el plazo de ley y recibida extemporáneamente por la autoridad del conocimiento, debe desecharse con independencia de que en el asunto de origen se involucren derechos de menores, pues esta circunstancia atañe al fondo y no debe incidir para admitir una demanda de suyo improcedente por extemporánea; y,

El sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 296/2012, el cual dio origen a la tesis aislada I.7o.C.16 C (10a.), de rubro: "DEMANDA DE AMPARO PRESENTADA ANTE AUTORIDAD DISTINTA A LA RESPONSABLE EN EL PLAZO DE LEY. RECIBIDA EXTEMPORÁNEAMENTE POR LA AUTORIDAD CORRECTA, DEBE ADMITIRSE SI ESTÁN DE POR MEDIO DERECHOS FUNDAMENTALES DE MENORES DE EDAD."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro X, Tomo 3, julio de 2012, página 1832, con número de registro digital: 2001099.

Tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de nueve de junio de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA ACTOS U OMISIONES DE LA PROCURADURÍA SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO (PROSOC) EN EL PROCEDIMIENTO DE APLICACIÓN DE SANCIONES, PREVISTO EN LA LEY DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO DE INMUEBLES PARA EL DISTRITO FEDERAL. CORRESPONDE A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 289/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y EL DÉCIMO SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 27 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: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: JEANNETTE VELÁZQUEZ DE LA PAZ.

II. Competencia

16. 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 en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo; así como 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 Plenario Número 5/2013. Se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito especializados en diferentes materias.

III. Legitimación

17. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por la parte quejosa en los juicios de amparo que dieron origen al recurso de queja y al conflicto competencial a que se refiere este asunto.



Esto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

IV. Criterios denunciados

18. Con la finalidad de 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 los razonamientos que sustentan los criterios contendientes:

Criterio del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 25/2016.¹

19. Como ya se narró en el apartado de antecedentes de esta sentencia, el Quinto Tribunal Colegiado consideró que la naturaleza de los actos reclamados está directamente relacionada con los derechos y obligaciones establecidas en el régimen de propiedad en condominio, que se rigen por la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles y por el Código Civil. Por lo que los actos derivados de procedimientos instaurados con el objeto de dilucidar el posible incumplimiento a las obligaciones del régimen condominal tienen una naturaleza civil.

20. Destacó que es cierto que las reglas para la distribución de las competencias –tratándose de Juzgados de Distrito especializados por materia– toman como elemento para determinar la competencia el carácter de la autoridad emisora del acto reclamado. Pero también, dijo, es verdad que las reglas para la distribución de las competencias ponen especial énfasis en el contenido material del acto reclamado.

21. El tribunal determinó que en el amparo biinstancial lo que define la competencia material del órgano jurisdiccional es la naturaleza del acto reclamado, es decir, que le otorga una naturaleza de acuerdo a las disposiciones

¹ Contradicción de tesis 289/2019, folios 29 a 62.



normativas en las que se sustente, por tanto, si el acto deriva o tiene como aplicación una ley de determinada materia, será precisamente esa materia la que defina la naturaleza del acto reclamado. Ello, de conformidad con la tesis emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que tiene como rubro el siguiente: "COMPETENCIA ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PARA NO CONOCER DE UN AMPARO EN REVISIÓN. DEBE RESOLVERSE EN RAZÓN A LA NATURALEZA DEL ACTO Y NO DE LAS AUTORIDADES."²

22. Al realizar un análisis de diversos artículos de la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal,³ de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal⁴ y el numeral 951 del Código Civil para la Ciudad de México, el Tribunal Colegiado señaló que la tramitación de un procedimiento administrativo de aplicación de sanciones, efectuada por la Subprocuraduría de Derechos y Obligaciones de la Procuraduría Social de esta entidad, así como los efectos que de aquél deriven, tienen como finalidad procurar y coadyuvar al cumplimiento de la Ley de Propiedad en Condominios de Inmuebles para la ahora Ciudad de México.

23. Lo que trae como consecuencia, precisó, que los actos reclamados, como la falta de emplazamiento al procedimiento de aplicación de sanciones instaurado por un vecino del mismo condominio en el que habita el quejoso, sean de naturaleza civil.

24. Para apoyar sus razonamientos, el órgano colegiado citó los siguientes criterios jurisprudenciales de la Segunda Sala de esta Suprema Corte:

"COMISIÓN NACIONAL DE ARBITRAJE MÉDICO. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA

² Registro digital: 233401. Instancia: Pleno. Materia común. Séptima Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Volumen 44. Primera Parte, página 20.

³ Artículos 2 y 3.

⁴ Artículos 2, 3 y 4.



UN LAUDO ARBITRAL EMITIDO POR AQUÉLLA, CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA CIVIL. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la competencia para conocer del amparo ante Juez de Distrito la determina la naturaleza del acto reclamado. En consecuencia, el juicio de amparo promovido contra un laudo arbitral emitido por la Comisión Nacional de Arbitraje Médico es competencia del Juez de Distrito en materia civil, pues conforme al Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas Médicas y Gestión Pericial de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, el arbitraje y, en consecuencia, el laudo arbitral, son de naturaleza civil, ya que en ese procedimiento sólo pueden reclamarse pretensiones de este carácter."⁵

"COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA UN LAUDO ARBITRAL EMITIDO POR AQUÉLLA, CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA CIVIL. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto se fija conforme a la naturaleza del acto reclamado; en consecuencia, el conocimiento del amparo promovido contra el laudo arbitral emitido por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, compete a un Juez de Distrito en materia civil, pues conforme a la legislación aplicable el arbitraje y, en consecuencia, el laudo arbitral tienen naturaleza civil, ya que en ese procedimiento sólo pueden reclamarse pretensiones de ese carácter. Lo anterior es así, ya que al derivar el acto de un expediente de conciliación arbitral, con motivo del incumplimiento o deficiencia de la prestación de un servicio financiero, las normas sustantivas y procesales que lo regulan pertenecen a la materia civil y/o mercantil, por lo que no podría analizarse el acto desde una óptica meramente administrativa, sino que es necesario efectuar un análisis de las normas que lo rigen."⁶

⁵ Tesis 2a./J. 140/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIV, Tomo 2, noviembre de 2012, página 1002

⁶ Tesis 2a./J. 164/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 2, enero de 2013, página 862.



B. Criterio del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 97/2019.⁷

25. Como también ya se relató, el Décimo Segundo Tribunal Colegiado, consideró que la competencia correspondía a un juzgado de amparo en materia administrativa.

26. Invocó el contenido de los artículos 52 y 54 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y advirtió que los Jueces de Distrito en Materia Administrativa deben conocer de los juicios de amparo promovidos contra actos que emanen de autoridades distintas de la judicial; lo que se traduce en que conocerán de las demandas de amparo instauradas contra actos emitidos por autoridades administrativas.

27. En el caso concreto, dijo, el amparo se promovió contra la omisión del subprocurador de Derechos y Obligaciones de Propiedad en Condominio de la Procuraduría Social de la Ciudad de México en dictar una resolución dentro del procedimiento administrativo de aplicación de sanciones.

28. Así, era claro que el acto reclamado emana de una autoridad distinta a la judicial, pues la Procuraduría Social de la Ciudad de México es una autoridad administrativa cuya atribución se encuentra reglada en la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México y su reglamento. Y, a su vez, la Subprocuraduría de Derechos y Obligaciones de Propiedad en Condominio tiene dentro de sus funciones, establecer las medidas necesarias a fin de asegurar una instancia accesible a los particulares y consolidar el cumplimiento de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.

29. Por todo lo anterior, el Tribunal Colegiado determinó que la competencia correspondía al Juez de Distrito en Materia Administrativa.

⁷ Contradicción de tesis 289/2019, folios 75 a 154.



V. Existencia de la contradicción

30. Al analizar los criterios contendientes, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que la contradicción denunciada es existente.

31. Esta Suprema Corte ha dicho que para que válidamente exista una verdadera oposición de criterios, es necesario que se actualicen tres puntuales requisitos.⁸

i. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que, apoyados de arbitrio judicial, efectuaran un ejercicio interpretativo adoptando cualquier canon o método;

ii. Que entre los diversos ejercicios interpretativos efectuados por los órganos jurisdiccionales contendientes haya, al menos, un razonamiento que verse 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,

iii. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica en comento es prefe-

⁸ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1a./J. 22/2010, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, registro digital: 165077, de rubro y texto siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."



rente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

32. La indicada disparidad está condicionada simplemente a sostener tesis jurídicas discrepantes, es decir, decisiones sobre un mismo punto de derecho, derivadas de las mencionadas argumentaciones lógico-jurídicas tendientes a justificar argumentativamente cada una de ellas, sin necesidad de que las cuestiones fácticas sean idénticas –siempre que éstas sean de carácter secundario o accidental y, por ende, no incidan en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos–. Así lo estableció, el tribunal pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al adoptar la 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. 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."⁹

33. 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.¹⁰

34. En el mismo sentido, se pronunció esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 22/2010:

⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

¹⁰ 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.



"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."¹¹

35. Así, esta Primera Sala observa que ambos tribunales se enfrentaron a la misma cuestión litigiosa, esto es, determinar a qué juzgado de amparo correspondía el conocimiento de una demanda en donde se reclamaban actos de la Subprocuraduría de Derechos y Obligaciones de Propiedad en Condominio de la PROSOC de la Ciudad de México, en el marco del procedimiento sancionador que se tramita ante ésta.

36. Incluso, las determinaciones de ambos órganos colegiados derivaron de amparos promovidos por la misma persona, quien, al encontrarse ante la incertidumbre sobre la competencia civil o administrativa del asunto, denunció la presente contradicción de criterios.

37. Por lo anterior, a juicio de esta Primera Sala, se cumplen los requisitos para la existencia de la contradicción.

¹¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.



38. En este orden de ideas, el punto de contradicción se centra en determinar si la competencia para conocer de la demanda de amparo contra actos u omisiones de la Subprocuraduría de Derechos y Obligaciones de Propiedad en Condominio de la PROSOC de la Ciudad de México, en el marco del procedimiento sancionador, corresponde a un Juez de Distrito en materia administrativa o en materia civil.

VI. Estudio

39. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe prevalecer el criterio consistente en que la competencia para conocer de la demanda de amparo contra actos u omisiones de la Subprocuraduría de Derechos y Obligaciones de Propiedad en Condominio de la PROSOC de la Ciudad de México, en el marco del procedimiento sancionador, corresponde a un Juez de Distrito **en materia administrativa**.

40. Primeramente, es necesario establecer que la competencia de la autoridad es parte fundamental del derecho a la legalidad y la seguridad jurídica derivado del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, es una cuestión de orden público.

41. Como bien destacaron ambos colegiados contendientes, la jurisdicción de los órganos del Estado creados para impartir justicia se determina por razón de la materia, la cuantía, el grado y el territorio, a fin de especializar y con ello mejorar la impartición de justicia; de ahí que resulta relevante que los órganos jurisdiccionales atiendan estrictamente los asuntos de su competencia a fin de cumplir con la debida garantía de acceso a la justicia en términos del artículo 17 de la Constitución Federal.

42. De este modo, los Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación distribuyen su competencia de conformidad a lo dispuesto por el título cuarto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de donde se desprende que la competencia por materia puede ser penal, civil, administrativa y laboral.

43. En lo que respecta a la materia administrativa y la civil, los artículos 52 y 54 de la ley en cita determinan los supuestos de competencia, siendo los siguientes:



"Artículo 52. Los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán:

"I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

"II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

"III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;

"IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente;

"V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas a juicio; y,

"VI. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia administrativa, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"**Artículo 54.** Los Jueces de Distrito de amparo en materia civil conocerán:

"I. De los amparos que se promuevan contra resoluciones del orden civil, en los casos a que se refiere la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;



"II. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia civil, en los términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. De los asuntos de la competencia de los Juzgados de Distrito en materia de amparo que no estén enumerados en los artículos 51, 52 y 55 de esta ley; y,

"IV. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia civil, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

44. De los numerales transcritos, se desprende que los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán del amparo contra los actos provenientes de un acto de autoridad o de un procedimiento de autoridad administrativa, ya sean actos u omisiones en juicio o fuera de juicio o después de concluido éste; contra leyes o disposiciones de observancia general en materia administrativa; o actos de autoridad distinta a la judicial, o contra actos de tribunales administrativos ejecutados en juicio, fuera de él o después de concluido.

45. Por su parte los Jueces de Distrito en materia civil, conocerán de los amparos que se promuevan contra resoluciones del orden civil, o de actos u omisiones en juicio o fuera de juicio o después de concluido éste; contra leyes y disposiciones de observancia general en materia civil, y de cualquier asunto competencia de los Juzgados de Distrito en materia de amparo que no sea competencia de los Juzgados de Distrito en materia penal, administrativa o laboral.

46. Ahora, si bien se advierte que las reglas para la distribución de las competencias toman como elemento para determinar la competencia tanto el carácter de la autoridad emisora del acto reclamado, como la naturaleza del acto que emiten; también lo es que, como señalaron los Tribunales Colegiados contendientes, para determinar la competencia material tiene especial énfasis



el contenido del acto reclamado. Es decir, la naturaleza del acto prima sobre la calidad de la autoridad que lo emite.

47. Resulta aplicable, por las razones que la informan, la jurisprudencia P./J. 83/98¹² sostenida por el Tribunal Pleno en su integración de la Novena Época, de rubro y texto siguientes:

"COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES. En el sistema jurídico mexicano, por regla general, la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, fiscales, penales, del trabajo, etcétera, y que a cada uno de ellos les corresponda conocer de los asuntos relacionados con su especialidad. Si tal situación da lugar a un conflicto de competencia, éste debe resolverse atendiendo exclusivamente a la naturaleza de la acción, lo cual, regularmente, se puede determinar mediante el análisis cuidadoso de las prestaciones reclamadas, de los hechos narrados, de las pruebas aportadas y de los preceptos legales en que se apoye la demanda, cuando se cuenta con este último dato, pues es obvio que el actor no está obligado a mencionarlo. Pero, en todo caso, se debe prescindir del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule al actor y al demandado, pues ese análisis constituye una cuestión relativa al fondo del asunto, que corresponde decidir exclusivamente al órgano jurisdiccional y no al tribunal de competencia, porque si éste lo hiciera, estaría prejuzgando y haciendo uso de una facultad que la ley no le confiere, dado que su decisión vincularía a los órganos jurisdiccionales en conflicto. Este modo de resolver el conflicto competencial trae como consecuencia que el tribunal competente conserve expedita su jurisdicción, para resolver lo que en derecho proceda."

48. Así las cosas, para determinar a qué Juez de Distrito corresponde conocer de los amparos promovidos en contra de la Subprocuraduría de Dere-

¹² Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, materia común, tesis P./J. 83/98, página 28.



chos y Obligaciones de Propiedad en Condominio de la PROSOC, en un procedimiento de aplicación de sanciones, se debe dilucidar cuál es la naturaleza de dicho procedimiento y de las determinaciones de la autoridad que se dictan en el mismo, y así definir si la competencia es de un Juez de Distrito en materia civil o en materia administrativa.

49. Para resolver lo conducente, se estima necesario tener presente el dictamen de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2011, misma que sustituyó a la normativa anterior, en que se plasmó:

"Dictamen que presentan las Comisiones Unidas de Vivienda y de Administración Pública Local, referente a seis iniciativas con proyecto de decreto por el que se abroga la actual Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal

"...

"Tercero. En la ciudad de México existen 7 mil 200 conjuntos habitacionales, de los cuales aproximadamente mil 360 se encuentran bajo el régimen de propiedad en condominio, el resto están en vías de regularización, esto se debe entre otras circunstancias: al desconocimiento de la ley en la materia y a que no existe una cultura condominal.

"De tal manera que, el no pago de la cuota de mantenimiento y la invasión de áreas comunes son las quejas más cotidianas de los ciudadanos que viven en las unidades habitacionales y ante la falta de coercibilidad y facultades precisas para la ejecución de actos de autoridad, resulta necesario legislar un nuevo ordenamiento jurídico mediante el cual los condóminos morosos se les obligue a cumplir con sus cuotas de mantenimiento y en caso contrario se ejecuten las sanciones administrativas correspondientes.

"**Cuarto.** En razón a lo antes expuesto es necesaria una nueva Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, con la cual se pretende: fomentar una cultura de sana convivencia vecinal haciendo más



participes a los condóminos dentro y fuera de cada condominio; una mejor aplicación de los programas sociales de gobierno dirigido al mantenimiento y cuidado de las áreas comunes; dar más facultades a la Procuraduría Social del Distrito Federal sobre la operación de la vida condominal, colocar como acreedor preferente a la asamblea general de cada condominio con un documento base de la acción para iniciar el juicio ejecutivo mercantil en contra de los morosos una vez agotados todos los convenios ante la asamblea general y ante la PROSOC.

"Quinto. La presente iniciativa de la de la nueva Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, contiene modificaciones de gran trascendencia, mismas que a continuación se enlistan:

"a) Definición y atribuciones más claras y precisas de los órganos internos de administración en las unidades habitacionales.

"b) Abre la posibilidad de crear otros comités que observen la sustentabilidad en diversas áreas, los cuales estarán formados por condóminos y/o habitantes residentes voluntarios para la coordinación de actividades que atienden algunos servicios complementarios. Son instancias autogestivas, atemporales y no obligatorias, su número varía y se conforman entorno a objetivos concretos tales como: Comité de Ecología o Medio Ambiente, Comité Socio-Cultural, Comité de Seguridad y Protección Civil y Comité de Deportes.

"c) Otorgar beneficios a los condóminos que pertenezcan a algún comité o personas mayores de 65 años y/o con discapacidad, previo acuerdo aprobado por la asamblea general.

"d) Reforzar la obligatoriedad de los inmuebles en régimen de propiedad en condominio y administradores para registrarse previamente ante la PROSOC, con la finalidad de llevar a cabo sus gestiones condominales; de igual manera se refuerza la obligación de tomar el curso impartido por esta procuraduría, en caso de pretender ser administrador de algún tipo de condominio.

"e) La exigibilidad de los adeudos por concepto de falta de pago de las cuotas de mantenimiento, de tal manera que una vez agotada la instancia ante



la PROSOC y en caso de no cumplimiento, a través de un juicio de ejecución civil se ejecutara el pago del adeudo mediante la celebración de un convenio con la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal.

"f) Señalar con claridad los condóminos facultados para convocar a una asamblea en el condominio, delimitando los que tiene derecho a voto en cada asamblea.

"g) Se da apertura a los órganos políticos administrativos y demás órganos de gobierno para aplicar recursos públicos con la finalidad de prestar ciertos servicios a las unidades habitacionales, sin necesidad de celebrar algún convenio con la asamblea general; basta con la petición de un condómino o poseedor.

"h) El retiro de construcciones no establecidas en la escritura pública de cada unidad de propiedad privativa, con acuerdo de la asamblea general, especificando la intervención del órgano político correspondiente.

"i) Se reduce el porcentaje para convocar a condóminos de acuerdo al número de unidades de propiedad privativa.

"j) Se otorgan mayores facultades a la Procuraduría Social.

"k) Incluir como vía de conciliación la mediación comunitaria, a través de módulos de atención.

"l) Adicionar la fracción X del artículo 2993 del Código Civil para el Distrito Federal para que sea acreedor preferente la asamblea sobre aquellos morosos; asimismo, se crea un documento base de acción para iniciar el juicio ejecutivo civil, que será a través de la adición de la fracción IX al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

"**Sexto.** Estas iniciativas a la nueva Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, consideran que es indispensable la intervención de las autoridades judiciales para lograr la ejecución de laudos y resoluciones en las que la PROSOC resolvió el pago de cuotas de mantenimiento o cualquier controversia entre condóminos, poseedores y/o administradores.



"**Séptimo.** En diversas consultas realizadas con la PROSOC, coincidieron en gran parte con la presente ley, adicionando propuestas de gran valor a la misma, ya que como autoridad ejecutiva busca armonizar diversos artículos, mismos que fueron incluidos en la presente ley.

"**Octavo.** Finalmente lo que se busca con esta nueva ley entre otras cosas es, atender el rezago que existe, regulando el registro de miles de condominios y/o conjuntos habitacionales, fomentar una cultura del pago de cuotas de mantenimiento, armonizar la convivencia entre condóminos y poseedores mediante comités de participación voluntaria vecinal, dar mayores facultades a la PROSOC como órgano ejecutivo y mediador en las problemáticas surgidas entre los condóminos administrados y los comités de vigilancia.

"Todo ello con el único propósito de sentar las bases de convivencia del futuro de la vivienda en régimen de condominio en la Ciudad de México."

50. Como se desprende de lo anterior, el objetivo que se persiguió con la abrogación de la ley anterior y la emisión de una nueva, fue la de fomentar la regularización de los condominios, promover una cultura cívica y de convivencia entre condóminos y *fortalecer a la PROSOC*, como órgano ejecutivo y mediador en las problemáticas entre condóminos.

51. En ese mismo sentido, la Ley de la PROSOC la define de la manera siguiente:

"Artículo 2o. La Procuraduría Social del Distrito Federal es un organismo público descentralizado de la administración pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

"En el desempeño de sus funciones no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno."

"Artículo 3o. La Procuraduría Social tiene por objeto:

"a) Ser una instancia accesible a los particulares, agrupaciones, asociaciones, organizaciones y órganos de representación ciudadana electos en las



colonias o pueblos originarios del Distrito Federal, para la defensa de sus derechos sociales y los relacionados con las actuaciones, funciones y prestación de servicios a cargo de la administración pública del Distrito Federal, permisionarios y concesionarios, observando en todo momento los principios de legalidad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia, y demás relativos y aplicables.

"Quedan exceptuados lo referente a las materias electoral, laboral, responsabilidad de servidores públicos, derechos humanos, así como los asuntos que se encuentren sujetos al trámite jurisdiccional.

"b) Procurar y coadyuvar al cumplimiento de la Ley de Propiedad en Condominios (sic) de Inmuebles para el Distrito Federal, a través de las funciones, servicios y procedimientos que emanen de esta ley.

"c) Crear, instrumentar, difundir y aplicar mecanismos de participación ciudadana y sana convivencia entre todos aquellos que habiten en un condominio y/o participen en la asamblea general que refiere la Ley de Propiedad en Condominios (sic) de Inmuebles para el Distrito Federal."

"Artículo 4o. Los procedimientos que se sustancien en la Procuraduría Social, estarán regidos por los principios de imparcialidad, economía procesal, celeridad, sencillez, eficacia, legalidad, publicidad, buena fe, accesibilidad, información, certidumbre jurídica y gratuidad, y en los casos no contemplados en esta ley se aplicará de manera supletoria la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal."

52. En lo relativo al carácter –ejecutivo y mediador– de la PROSOC, cabe destacar que la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, le adscribe facultades de diverso tipo: como órgano conciliador y de arbitraje, y, por otro lado, como órgano regulador con facultades de vigilancia y sanción.

53. Esto es, la PROSOC se constituye como un órgano administrativo especializado que funge como un conciliador que dilucida las consultas



sometidas a su consideración y tiene como finalidad, asesorar y coadyuvar en la resolución de conflictos entre condóminos.

54. Pero también como un órgano administrativo regulador, que no se limita a actuar como tercero entre los conflictos entre particulares, sino con facultades ejecutivas y materialmente de naturaleza administrativa; como lo es llevar a cabo la inspección y vigilancia e imponer sanciones de carácter administrativo frente a las infracciones del régimen de propiedad en condominio.

55. Conviene tener en cuenta los artículos 86, 88 y 89 todos de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles del Distrito Federal, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 86. Las violaciones a lo establecido por la presente ley, su reglamento y demás disposiciones que de ella emanen, serán sancionadas por la procuraduría en el ámbito de su competencia.

"Lo anterior será de acuerdo a lo establecido en la presente ley, su reglamento, escritura constitutiva y reglamento interno."

"Artículo 88. Las sanciones establecidas en la presente ley se aplicarán independientemente de las que se impongan por la violación de otras disposiciones aplicables.

"La asamblea general podrá resolver en una reunión especial convocada para tal efecto y de acuerdo a lo establecido en el artículo 32 de la presente ley, para tomar las siguientes medidas:

"I. Iniciar las acciones civiles correspondientes para exigir al condómino que incumpla con las obligaciones establecidas en la presente ley, o las contenidas en la escritura constitutiva o en los acuerdos de la propia asamblea general o en el reglamento interno, el cumplimiento forzoso de dichas obligaciones; y,

"II. En caso de que dicho incumplimiento sea reiterado o grave, se podrá demandar ante los juzgados civiles, la imposición de las sanciones pecuniarias que se hubieren previsto, las cuales podrán llegar incluso hasta la enajenación del inmueble y la rescisión del contrato que le permite ser poseedor derivado;



"III. Solicitar a la delegación ordene la verificación administrativa cuando se estén realizando obras sin las autorizaciones correspondientes en áreas comunes.

"Facilitando la asamblea general el acceso al condominio a las autoridades para realizar la visita de verificación y ejecutar las sanciones que de ello deriven."

"Artículo 89. Para la imposición de las sanciones la procuraduría deberá adoptar las medidas de apremio de acuerdo a lo establecido Ley (sic) de la Procuraduría Social del Distrito Federal, así como de la verificación e inspección a fin de emitir sus resoluciones, **de conformidad al procedimiento previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.**

"En contra de esas resoluciones los afectados podrán, a su elección, interponer el **recurso de inconformidad** previsto en la ley antes citada o interponer el **juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.**" (Énfasis añadido)

56. Así como también el artículo 21 del Reglamento de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles del Distrito Federal, que dice:

De las controversias y procedimientos ante la Procuraduría Social del Distrito Federal

"Artículo 21. La procuraduría tendrá competencia en las controversias que se susciten entre los condóminos, poseedores o entre éstos y su administrador o comité de vigilancia:

"I. Por la vía de conciliación en las oficinas desconcentradas.

"II. Por la vía del arbitraje en la Jefatura de Unidad Departamental de Procedimientos.

"III. Por la vía del procedimiento administrativo de aplicación de sanciones, en la Jefatura de Unidad Departamental de Procedimientos.



"Para la procedencia del procedimiento administrativo de aplicación de sanciones se deberán agotar las vías establecidas en las fracciones I y II del presente artículo. Sólo en casos excepcionales, en que a juicio de la procuraduría se considere necesario, se iniciará de manera directa el procedimiento administrativo de aplicación de sanciones.

"Para la sustanciación del procedimiento arbitral se aplicará supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en lo que no se oponga al presente reglamento."

57. De tal suerte, esta Primera Sala estima que, en la especie, en el procedimiento de aplicación de sanciones que tramita la PROSOC, a través de la Subprocuraduría de Derechos y Obligaciones de Propiedad en Condominio, necesariamente se llevan a cabo actos de naturaleza administrativa y no civil, pues, a pesar de que dicho procedimiento se relaciona con obligaciones y derechos relacionados con el régimen de propiedad en condominio, no se trata de analizar prestaciones de carácter civil entre los particulares –lo que sí se lleva a cabo en el procedimiento de conciliación y en el arbitraje–, sino de concretar sus facultades regulativas –encaminadas a garantizar los objetivos de política pública– en torno a dicho régimen.

58. Se insiste, el procedimiento de aplicación de sanciones es uno característico y propio de las facultades administrativas de la PROSOC, que es diferente a los procedimientos de conciliación y arbitraje que se ventilan ante ella; incluso, como se precisa en el reglamento de la ley de la materia, ya citado, el procedimiento de aplicación de sanciones inicia después de agotadas esas otras instancias. Apuntándose, además, que en casos excepcionales, a juicio de la propia PROSOC, el procedimiento sancionador inicia de manera directa, lo cual, es una muestra más del carácter administrativo de la actuación que lleva a cabo dicho ente.

59. Esto es, en el citado procedimiento actúa como autoridad, frente a una persona física (por ejemplo, el condómino o administrador del edificio) o moral (la asamblea general o algún comité), en un plano de supra-subordinación, y concluye con la imposición de una sanción administrativa. Por ello, la propia



Ley de Propiedad en Condominio precisa que 1) se seguirá el procedimiento previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; y que 2) en contra de las resoluciones se podrá interponer el recurso de inconformidad o interponer el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

60. Por todo lo anterior, se reitera, la competencia para conocer del juicio de amparo contra actos de la PROSOC, en el marco del citado procedimiento sancionador, corresponde a un Juez de Distrito en materia administrativa.

61. No pasa inadvertido que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió por unanimidad de votos las contradicciones de tesis 361/2012 y 313/2012, mismas que fueron citadas por uno de los Tribunales Colegiados contendientes en el presente asunto.

62. En aquellos casos, la Segunda Sala determinó que la naturaleza y objeto de los procedimientos arbitrales de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, eran de naturaleza civil, pues, en síntesis, sus resoluciones en dichos procedimientos arbitrales versan sobre las cuestiones de fondo debatidas entre los usuarios y los organismos regulados, definidas en el marco de los contratos y condiciones generales, y en donde únicamente son exigibles prestaciones de dicho carácter: civil.

63. Sin embargo, los criterios de la Segunda Sala se limitaron a examinar las facultades de dichos organismos en cuanto instancia arbitral entre particulares, lo que se involucra en el laudo, precisó la Sala, son acciones y excepciones de naturaleza civil o mercantil, y en donde las normas sustantivas y procesales que lo sustentan, pertenecen a la materia civil, o bien a la mercantil.

64. Como ya se dijo, el caso que ocupa a la presente contradicción, se inserta en el marco del procedimiento sancionador y las facultades reguladoras de la PROSOC y no en el procedimiento arbitral que ésta lleva a cabo por petición de los particulares. De tal suerte que no son aplicables las mismas consideraciones que sustentaron los criterios de la Segunda Sala de este Alto Tribunal.



65. Así las cosas, y de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la competencia para conocer del amparo en contra de actos u omisiones de la Procuraduría Social de la Ciudad de México, en el procedimiento administrativo de aplicación de sanciones previsto en la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles del Distrito Federal, corresponde a los Jueces de Distrito en materia administrativa, al advertir que las actuaciones de la autoridad en dicho procedimiento son de naturaleza administrativa.

66. En atención a lo decidido sobre los temas jurídicos en contradicción, debe prevalecer el criterio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la tesis que a continuación se redacta:

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA ACTOS U OMISIONES DE LA PROCURADURÍA SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO (PROSOC) EN EL PROCEDIMIENTO DE APLICACIÓN DE SANCIONES, PREVISTO EN LA LEY DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO DE INMUEBLES PARA EL DISTRITO FEDERAL. CORRESPONDE A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes decidieron qué Juzgados de Distrito son competentes para conocer de las demandas de amparo indirecto que se promuevan contra actos u omisiones de la Subprocuraduría de Derechos y Obligaciones de Propiedad en Condominio, de la Procuraduría Social de la Ciudad de México, en un procedimiento administrativo de aplicación de sanciones, si uno en materia administrativa o en materia civil.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que la competencia para conocer de la demanda de amparo indirecto promovida contra actos u omisiones de la Subprocuraduría de Derechos y Obligaciones de Propiedad en Condominio de la Procuraduría Social de la Ciudad de México, en el marco del procedimiento sancionador, corresponde a un Juez de Distrito en Materia Administrativa.

Justificación: Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto se fija conforme



a la naturaleza del acto reclamado; en consecuencia, el conocimiento del amparo promovido contra actos u omisiones en el marco del procedimiento sancionador previsto en la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, compete a un Juez de Distrito en Materia Administrativa pues, conforme a la legislación aplicable, dicho procedimiento y la actuación de la autoridad, tienen naturaleza administrativa, ya que a pesar de que se ventilan obligaciones y derechos relacionados con el régimen de propiedad en condominio, no se trata de prestaciones de carácter civil entre los particulares, sino de concretar las facultades regulativas de la autoridad, encaminadas a garantizar los objetivos de política pública, en torno a dicho régimen. Lo anterior es así, ya que el procedimiento de aplicación de sanciones es uno característico y propio de las facultades administrativas de la Procuraduría Social, que es diferente a los procedimientos de conciliación y arbitraje que se ventilan ante ella; incluso, como se precisa en el reglamento de la ley de la materia, el procedimiento sancionador inicia después de agotadas esas otras instancias. Así, es claro que, en el citado procedimiento sancionador, la Procuraduría Social actúa como autoridad, en un plano de supra-subordinación, además de que el mismo concluye con la imposición de una sanción administrativa.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 289/2019 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, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese 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, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidenta 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.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA ACTOS U OMISIONES DE LA PROCURADURÍA SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO (PROSOC) EN EL PROCEDIMIENTO DE APLICACIÓN DE SANCIONES, PREVISTO EN LA LEY DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO DE INMUEBLES PARA EL DISTRITO FEDERAL. CORRESPONDE A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes decidieron qué Juzgados de Distrito son competentes para conocer de las demandas de amparo indirecto que se promuevan contra actos u omisiones de la Subprocuraduría de Derechos y Obligaciones de Propiedad en Condominio, de la Procuraduría Social de la Ciudad de México, en un procedimiento administrativo de aplicación de sanciones, si uno en materia administrativa o en materia civil.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que la competencia para conocer de la demanda de



amparo indirecto promovida contra actos u omisiones de la Subprocuraduría de Derechos y Obligaciones de Propiedad en Condominio de la Procuraduría Social de la Ciudad de México, en el marco del procedimiento sancionador, corresponde a un Juez de Distrito en Materia Administrativa.

Justificación: Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto se fija conforme a la naturaleza del acto reclamado; en consecuencia, el conocimiento del amparo promovido contra actos u omisiones en el marco del procedimiento sancionador previsto en la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, compete a un Juez de Distrito en Materia Administrativa pues, conforme a la legislación aplicable, dicho procedimiento y la actuación de la autoridad, tienen naturaleza administrativa, ya que a pesar de que se ventilan obligaciones y derechos relacionados con el régimen de propiedad en condominio, no se trata de prestaciones de carácter civil entre los particulares, sino de concretar las facultades regulativas de la autoridad, encaminadas a garantizar los objetivos de política pública, en torno a dicho régimen. Lo anterior es así, ya que el procedimiento de aplicación de sanciones es uno característico y propio de las facultades administrativas de la Procuraduría Social, que es diferente a los procedimientos de conciliación y arbitraje que se ventilan ante ella; incluso, como se precisa en el reglamento de la ley de la materia, el procedimiento sancionador inicia después de agotadas esas otras instancias. Así, es claro que, en el citado procedimiento sancionador, la Procuraduría Social actúa como autoridad, en un plano de supra-subordinación, además de que el mismo concluye con la imposición de una sanción administrativa.

1a./J. 8/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 289/2019. Entre las sustentadas por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 27 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: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.
Secretaria: Jeannette Velázquez De La Paz.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el conflicto competencial 25/2016, en el que se determinó que en el amparo biinstancial lo que define la competencia material del órgano jurisdiccional es la naturaleza del acto reclamado, es decir, que le otorga una naturaleza de acuerdo a las disposiciones normativas en las que se sustente, por tanto, si el acto deriva o tiene como aplicación una ley de determinada materia será precisamente esa materia la que defina la naturaleza del acto reclamado, en consecuencia, al tramitarse el procedimiento administrativo de aplicación de sanciones en materia condominal en contra del subprocurador de Derechos y Obligaciones de Propiedad en Condominio, de la Procuraduría Social de la Ciudad de México, con la finalidad de decidir sobre cuestiones ligadas a la propiedad en condominio de bienes inmuebles ubicados en la Ciudad de México que se encuentran reguladas por el derecho civil, se concluye que la competencia se surte a favor de un Juez de Distrito en Materia Civil, en términos del artículo 54, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y,

El sostenido por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al resolver el recurso de queja 97/2019 en el que se determinó que el subprocurador de Derechos y Obligaciones de Propiedad en Condominio, de la Procuraduría Social de la Ciudad de México, es una autoridad de naturaleza eminentemente administrativa, por lo que en términos de lo dispuesto en el artículo 52, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuando se reclaman actos provenientes de una autoridad de esa naturaleza, corresponde al Juez de Distrito en Materia Administrativa decidir sobre la procedencia de la demanda de amparo indirecto, ya que el conocimiento de los juicios de amparo promovidos contra actos emitidos por autoridades diversas a las judiciales, está expresamente reservado para los Jueces de Distrito en Materia Administrativa.

Tesis de jurisprudencia 8/2021 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de tres de marzo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



CONFLICTO COMPETENCIAL SUSCITADO ENTRE UN JUEZ DE CONTROL LOCAL Y UN JUEZ DE DISTRITO ESPECIALIZADO EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO EN FUNCIONES DE JUEZ DE CONTROL. PARA DIRIMIRLO DEBE ATENDERSE A LOS HECHOS QUE MOTIVARON EL DICTADO DEL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO Y NO AL DELITO POR EL QUE SE DICTÓ.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 214/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 26 DE MAYO DE 2021. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: MAURO ARTURO RIVERA LEÓN.

II. PRESUPUESTOS PROCESALES

3. Esta Primera Sala es competente³ para conocer de la denuncia de contradicción de tesis formulada por parte legitimada.⁴

III. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

4. Esta Primera Sala ha interpretado que los requisitos⁵ para la existencia de una contradicción son: a) necesidad de ejercicio interpretativo mediante el

³ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 226, fracción II y 227, fracción II de la Ley de Amparo, 37, párrafo primero, 81, párrafo primero y 86, párrafo segundo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y punto segundo, fracción VII (a contrario sensu) del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distinto Circuito y el tema de fondo atañe a la materia penal, cuya especialidad corresponde a esta Sala.

⁴ En virtud de que fue suscrita por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito (en la propia resolución del conflicto competencial 4/2020, foja 16). Tal Tribunal Colegiado es autoridad legitimada para denunciar la posible contradicción de tesis, conforme al artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente.

⁵ Tales requisitos se encuentran en la jurisprudencia 1a./J. 23/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO.", visible en el



arbitrio judicial de los tribunales contendientes; b) existencia de un punto de toque en los ejercicios interpretativos en torno a un mismo problema jurídico y, finalmente, c) posibilidad de formular una genuina cuestión jurídica 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. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** A juicio de esta Primera Sala, se satisface el requisito.

6. En primer término, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito (denunciante), al resolver el conflicto competencial 4/2020, analizó un asunto con las siguientes características:

- **Hechos.** El Tribunal Colegiado resolvió un conflicto competencial planteado entre la Juez de Control, del Juzgado Penal de Oralidad de la Cuarta Región del Estado de Guanajuato (con residencia en León) y el Juez de Distrito Especializado en el sistema penal acusatorio, adscrito al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Guanajuato. En el caso, tras haber sido vinculado a proceso por un delito de robo previsto en el Código Penal del Estado de Guanajuato, la Juez local declinó competencia a favor de un Juez de Distrito Especializado en el sistema penal acusatorio. Tal declinación la fundamentó en que la Comisión Federal de Electricidad resulta una empresa productiva del Estado de propiedad del Gobierno Federal y al haber sido sujeto pasivo del robo, tornaba el asunto en competencia federal. Adujo que el artículo 50, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, torna competente a un Juez federal para conocer de tales hechos. El juzgador federal declinó la competencia. Para ello consideró que el delito por el cual se le vinculó a proceso era el delito de robo, previsto en el Código Penal local y no federal. Además, refirió que no era un superior jerárquico de la Juez de Control, por lo que procesalmente regía la clasificación adoptada en la investigación. Finalmente, refirió que

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123 y de registro digital número: 165076. Igualmente, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122 y de registro «digital» número: 165077.



no existía certeza en la causa de que el generador objeto del ilícito perteneciera siquiera a la Comisión Federal de Electricidad. El Juez local insistió en la declinación competencial.

• **Criterio del Tribunal Colegiado.** El Tribunal Colegiado refirió que la competencia del caso específico pertenecía al fuero federal. Para ello, refirió que, a fin de dilucidar un conflicto competencial por fuero bajo el sistema acusatorio adversarial, es necesario atender a los hechos delictivos de los cuales derivó el auto de vinculación a proceso. Señaló que una solución coincidente era la de la Primera Sala al resolver los conflictos competenciales 46/2016, 138/2016 y 41/2013. Después de transcribir diez párrafos de tales asuntos, transcribió la tesis aislada 1a. CXCIII/2016.⁶ Sostuvo que con base en ello los hechos delictivos eran importantes para dilucidar la controversia. De igual forma, aseguró que la expresión empleada por la Primera Sala de "hechos calificados como delictivos" debe interpretarse sistemáticamente con la resolución de la contradicción de tesis 87/2016, en la cual se afirmó que, transcribiendo textualmente a esta Primera Sala, "el auto de vinculación a proceso responde a una lógica distinta, en la medida de que a través de él se formaliza la investigación". Afirmó que de tal criterio se advertía que en el auto de vinculación debía identificarse el hecho materia de la imputación, referente a un "ámbito fáctico" y que después de ello procede identificar la norma penal relevante, esto es, en qué hipótesis tipificada por la ley penal encuadra tal conducta. Por ello, la categorización preliminar de la conducta no condiciona la clasificación jurídica del delito, porque este elemento puede cambiar en etapas posteriores del proceso o, inclusive, hasta la audiencia del juicio.

• Una vez sentado el criterio jurídico, descendió al caso concreto y advirtió que la competencia correspondía a la Federación, tanto porque el sujeto pasivo era la Federación (Comisión Federal de Electricidad) como por el hecho de que el bien objeto del delito era de propiedad federal. Por tanto, aplicó las jurisprudencias

⁶ De rubro: "CONFLICTO COMPETENCIAL SUSCITADO ENTRE UN JUEZ DE CONTROL Y UNO DE PROCESO PENAL MIXTO. PARA DIRIMIRLO DEBE ATENDERSE A LOS HECHOS QUE MOTIVARON EL DICTADO DEL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «Décima Época», Libro 32, Tomo I, julio de 2016, página 312 y de registro «digital» número: 2012049.



dencias 1a./J. 4/2003⁷ y 1a./J. 121/2012,⁸ de esta Primera Sala. Ante ello, envió el asunto al Juez federal que estimó competente con los efectos que precisó en el fallo.

7. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 11/2018, analizó un asunto con las siguientes características:

- **Hechos.** El Tribunal Colegiado resolvió un conflicto competencial planteado entre el Juez Vigésimo Tercero del Sistema Procesal Penal Acusatorio, en funciones de Juez de Control y, por el otro, el Juez de Distrito Especializado en el sistema penal acusatorio adscrito al Centro de Justicia Penal Federal, en funciones de Juez de Control, con sede en el Reclusorio Norte. En el caso, el Juez local declinó competencia en tanto, al percatarse de que los objetos del apoderamiento del ilícito eran propiedad de la Universidad Autónoma de México, consideró que la competencia se surtía a favor de un Juez federal, en virtud del artículo 50, fracción I, inciso i), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. El juzgador federal, por su parte, declinó la competencia en tanto el hecho delictivo era robo agravado. El Juez local insistió en la declinación competencial.

- **Criterio del Tribunal Colegiado.** El Tribunal Colegiado resolvió que la competencia en el caso pertenecía al fuero local. El órgano colegiado sostuvo que, a efectos de delimitar la competencia, debía tomarse en cuenta el delito por el cual se dictó el auto de vinculación a proceso, porque tal delito delimitaba la materia del proceso. En tal virtud, afirmó que no podía examinarse la tipicidad de los hechos delictivos, por carecer de facultades para prejuzgar la clasificación del hecho. Resolvió, en consecuencia, que la competencia radicaba en el fuero común. El Tribunal Colegiado observó que la vinculación a proceso fue emitida por el Juez del fuero común en torno a un ilícito previsto y sancionado en el Código Penal de la Ciudad de México. De igual forma, observó que las partes no impugnaron dicha determinación. Así, concluyó el Colegiado que

⁷ De rubro: "COMPETENCIA FEDERAL. SE SURTE EN EL CASO DE LA COMISIÓN DE UN DELITO CULPOSO EN AGRAVIO DEL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO DENOMINADO LUZ Y FUERZA DEL CENTRO.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XVII, febrero de 2003, página 121 y de registro «digital» número: 184944.



el auto de vinculación se encontraba firme. En palabras del Tribunal Colegiado, la competencia se decidía "en atención únicamente al tipo penal por el cual se circunscribió la litis en el auto de vinculación a proceso."

• Una vez efectuado lo anterior, el Tribunal Colegiado sostuvo que la declinatoria competencial del Juez de Distrito Especializado en el sistema penal acusatorio fue correcta en tanto "la competencia se fija por los hechos imputados y la clasificación jurídica que se asigna en el auto de vinculación a proceso". Por tanto, mientras dicha resolución no se revoque o modifique ésta es la competencia jurisdiccional. En ese sentido, sin prejuzgar sobre la clasificación jurídica realizada por el Juez declinante, la competencia se surte a favor del juzgador local en atención al tipo penal previsto y sancionado en un ordenamiento local y no federal, frente al cual se circunscribió la litis en el auto de vinculación a proceso. Finalmente, citó la jurisprudencia 1a./J. 127/2008,⁹ de la Primera Sala en tanto consideró que sus razones subsisten en el nuevo sistema y las estimó aplicables, así como las tesis aisladas 1a. XXXI/97¹⁰, y 1a. IX/98 por la similitud de condiciones hipotéticas.¹¹

8. De lo anterior se sigue que los Tribunales Colegiados contendientes efectivamente ejercieron el arbitrio judicial a través de un proceso interpretativo centrado en analizar la incompetencia por declinatoria en razón de la materia.

⁸ De rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL DELITO DE ROBO RELACIONADO CON BIENES COMERCIALIZADOS EN LAS TIENDAS DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. SE SURTE A FAVOR DE LOS JUECES FEDERALES PENALES.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Décima Época», Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 512 y de registro «digital» número: 2002473.

⁹ De rubro: "CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE UN JUZGADO PENAL DEL FUERO COMÚN Y UNO DE DISTRITO EN MATERIA DE PROCESOS PENALES FEDERALES. PARA RESOLVERLO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE ATENDER ÚNICAMENTE AL DELITO POR EL QUE SE DICTÓ EL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE SUJECCIÓN A PROCESO.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXIX, marzo de 2009, página 67 y de registro «digital» número: 167752.

¹⁰ De rubro: "COMPETENCIA EN MATERIA PENAL. MOMENTO PROCESAL EN QUE PROCEDE EFECTUAR LAS DECLARATORIAS SOBRE.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo VI, octubre de 1997, página 269 y de registro «digital» número: 197493.

¹¹ De rubro: "COMPETENCIA EN MATERIA PENAL. EFECTOS DE LA RECLASIFICACIÓN DEL ILÍCITO EN EL AUTO DE TÉRMINO CONSTITUCIONAL, PARA DETERMINACIÓN DEL FUERO.", disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo VII, marzo de 1998, página 248 y de registro «digital» número: 196585.



9. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** El segundo requisito también se cumple. En efecto, los Tribunales Colegiados llegaron a resultados opuestos en torno a la cuestión jurídica específica.

10. Ambos Colegiados se enfrentaron a conflictos competenciales entre Jueces de Control Locales y Jueces de Distrito Especializados en el sistema penal acusatorio en funciones de Juez de Control (fuero federal). En ambos casos, la litis a determinar era si la competencia para conocer de un proceso penal respecto del cual se había dictado un auto de vinculación a proceso por un delito de robo local era competencia de un Juez local, o atendiendo a los hechos, resultaba competencia federal si se consideraba que el sujeto pasivo era la Federación (en el primer caso, la Universidad Nacional Autónoma de México y, en el segundo, la Comisión Federal de Electricidad).

11. Así, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito sostuvo que el auto de vinculación a proceso únicamente fija el ámbito fáctico en el cual se desarrolló la conducta pero que, al no ser definitiva, puede variarse, por lo que debía atenderse a que el sujeto pasivo del ilícito era la Federación y, por tanto, la competencia resultaba federal. Por el contrario, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito consideró que la competencia en el caso debía fijarse en razón del "delito por el cual se dictó el auto de vinculación a proceso, ya que éste es el que determina, precisamente, la materia del proceso".

12. **Punto de toque.** Considerando lo anterior, existe un potencial punto de toque, a saber, si al resolver un conflicto competencial por razón de fuero entre un Juez de Control Local y un Juez de Distrito Especializado en el sistema penal acusatorio en funciones de Juez de Control, una vez dictado el auto de vinculación a proceso, debe únicamente atenderse al delito por el cual se dictó el referido auto o si resulta posible atender a los hechos que motivaron el dictado del auto de vinculación a proceso para determinar la competencia.

13. Lo anterior se estructura en la siguiente pregunta: ¿Debe atenderse a los hechos que motivaron el dictado del auto de vinculación a proceso al resolver un conflicto competencial por razón de fuero entre un Juez de Control Local y



un Juez de Distrito Especializado en el sistema penal acusatorio en funciones de Juez de Control?

IV. ESTUDIO DE FONDO

14. Debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

15. Esta Primera Sala recuerda que una hipótesis similar a la materia jurídica del presente asunto ya fue analizada en los conflictos competenciales 35/2015,¹² 46/2016,¹³ 41/2013¹⁴ y particularmente el conflicto competencial 138/2016.¹⁵ En tales asuntos, esta Primera Sala delineó una metodología para resolver conflictos competenciales que, si bien en aquellos asuntos analizaba disputas entre juzgadores locales y federales operando bajo distinto sistema procesal, resulta aplicable en el presente caso.

16. Particularmente, esta Primera Sala observa que la presente contradicción de tesis proviene de dos conflictos competenciales en que, de idéntica forma, tras vincular a diversas personas por el delito de robo,¹⁶ los juzgadores

¹² Resuelto en sesión de nueve de septiembre de dos mil quince, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹³ Resuelto en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil dieciséis, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández, quien también se reservó su derecho de formular voto concurrente, en contra del emitido por el Ministro presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó el derecho de formular voto particular.

¹⁴ Resuelto en sesión de dieciocho de abril de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien votó con el sentido, pero por consideraciones distintas, José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

¹⁵ Resuelto en sesión de dieciocho de enero de dos mil diecisiete por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en contra del emitido por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁶ El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito se enfrentó a una hipótesis en el que se había vinculado a una persona por robo agravado, previsto y sancionado en los artículos 220,



locales declinaron competencia a favor de Jueces de Distrito Especializados en el sistema penal acusatorio en funciones de Juez de Control tomando en cuenta que al sujeto pasivo del delito resultaba la Federación misma.¹⁷ De los precedentes citados con antelación, resalta el conflicto competencial 138/2016, en el que se encontraba en disputa la competencia para conocer del delito de robo (y otros cometidos como medios para ejecutar éste) en perjuicio de la Federación (foja 33 de la ejecutoria). En dicho conflicto competencial, esta Primera Sala fincó la competencia a favor de un Juez de Distrito Especializado en el sistema acusatorio.

17. Para evidenciar la similitud entre el conflicto competencial 138/2016 y los conflictos competenciales en contienda en la presente contradicción de tesis, se presenta el presente cuadro comparativo:¹⁸

Expediente	Co co 138/2016 Primera Sala de la Suprema Corte	Co co 4/2020 Segundo Tribunal Colegiado en Mate- ria Penal del Décimo Sexto Circuito	Co co 11/2018 Tercer Tribunal Cole- giado en Materia Penal del Primer Circuito
Delito	<u>Robo</u> (legislación de Chihuahua) ¹⁹	<u>Robo</u> (legislación de Guanajuato)	<u>Robo</u> (legislación de Ciudad de México)

párrafo inicial, 223, fracción I, y 226 del Código Penal de la Ciudad de México (foja 10 de la ejecutoria respectiva). Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, se enfrentó al delito de robo previsto en el artículo 191, fracción II, del Código Penal del Estado de Guanajuato.

¹⁷ En el caso del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el sujeto pasivo del delito de robo era la Universidad Nacional Autónoma de México (fojas 9 y 10 de la ejecutoria respectiva). Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito se enfrentó a un caso en el que el sujeto pasivo había sido la Comisión Federal de Electricidad (foja 10, antepenúltimo párrafo, 11, 12, *inter alia*).

¹⁸ Se utiliza la abreviatura "Co co" para designar "conflicto competencial".

¹⁹ En este asunto existían también los delitos de homicidio calificado, lesiones y tentativa punible de homicidio. Sin embargo, todos ellos se consideraron medios para cometer el delito de robo. Por tanto, se determinó la existencia de conexidad entre el delito de robo federal y los delitos del orden común realizados como medios para cometer el primero (foja 33 de la ejecutoria).



Sujeto pasivo del delito	Federación (Telecomunicaciones de México, organismo descentralizado de la administración pública federal).	Federación (Comisión Federal de Electricidad).	Federación (Universidad Nacional Autónoma de México).
Razonamiento del fallo	La competencia se fija por <u>los hechos</u> que motivaron el auto de vinculación a proceso.	La competencia se fija por <u>los hechos</u> que motivaron el auto de vinculación.	La competencia se fija <u>por el delito</u> por el que se dictó el auto de vinculación a proceso.
Juez determinado competente	<u>Juez de Distrito Especializado en el sistema penal acusatorio</u>	<u>Juez de Distrito Especializado en el sistema penal acusatorio.</u>	Juez de Control Local

18. Por tanto, al igual que en el caso de los conflictos competenciales cuya contradicción se encuentra en contienda, la Primera Sala se enfrentó en el conflicto competencial 138/2016 a un caso en que también: 1) correspondía principalmente al delito de robo; 2) se encontraba en disputa la competencia por razón de fuero precisamente porque el sujeto pasivo del ilícito era la Federación y 3) se debió analizar si los hechos que motivaron el auto de vinculación a proceso deben atenderse para dirimir el conflicto competencial.

19. Si bien tales precedentes citados delimitaron un criterio aplicable para la solución de conflictos competenciales entre un Juez de Control (con posterioridad al dictado del auto de vinculación a proceso) y uno de proceso federal (mixto), la metodología allí sentada es aplicable al presente asunto al haber determinado la forma de resolución cuando el Juez declinante original es un Juez actuante bajo el sistema procesal acusatorio. Más aún, en el presente asunto cobra un encuadre mayor el conflicto competencial 138/2016, porque, no obstante que inicialmente el conflicto se predicaba entre un Juez de Control Local y un Juez federal de proceso penal mixto, la Primera Sala determinó fincar la competencia en un Juez de Distrito Especializado en el sistema acusatorio. Ello resalta que la metodología empleada por la Primera Sala al resolver dichos conflictos competenciales (particularmente el 138/2016) resulta aplicable para delimitar la competencia cuando la disyuntiva se finque entre un Juez de Control



Local y un Juez de Distrito Especializado en el sistema penal acusatorio en funciones de Juez de Control puesto que se usó precisamente esa metodología para resolver la disyuntiva sobre qué juzgador del sistema procesal acusatorio (local o federal) debía conocer del asunto.

20. En el fondo de la presente contradicción, en congruencia con su cuerpo de precedentes, esta Primera Sala sostiene que para dirimir un conflicto competencial suscitado entre un Juez de Control Local y un Juez de Distrito Especializado en el sistema penal acusatorio en funciones de Juez de Control, debe atenderse a los hechos que motivaron el dictado del auto de vinculación a proceso.²⁰

21. Así, esta Primera Sala ha sostenido que es menester atender a los hechos que motivaron el dictado del auto de vinculación a proceso, sin que ello implique en modo alguno prejuzgar sobre la correcta o incorrecta clasificación de los delitos, pues no es parte de la litis del conflicto competencial, en el cual sólo debe determinarse en qué órgano jurisdiccional radica la competencia por fuero para conocer del asunto.

22. De igual manera, en los precedentes relatados se refirió que debía tomarse en cuenta lo establecido en el auto de vinculación a proceso porque es la última actuación judicial que refieren los hechos calificados como delictivos, los cuales denotan los elementos a considerar y no se ejercerá sobre dicho auto de vinculación algún control legal o constitucional que pudiera traer consigo su definitividad dentro del proceso penal de origen. Se afirmó que dicho auto de vinculación a proceso subsiste, mientras no se revoque o modifique a través de los medios legales conducentes.

23. Al sentar dicho criterio, la Primera Sala recordó que tales consideraciones eran relevantes porque en los conflictos competenciales que se sostienen entre

²⁰ En aplicación sistemática del criterio sentado en la tesis 1a. CXCIII/2016 (10a.), de rubro: "CONFLICTO COMPETENCIAL SUSCITADO ENTRE UN JUEZ DE CONTROL Y UNO DE PROCESO PENAL MIXTO. PARA DIRIMIRLO DEBE ATENDERSE A LOS HECHOS QUE MOTIVARON EL DICTADO DEL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «Décima Época», Libro 32, Tomo I, julio de 2016, página 312 y de registro «digital» número: 2012049.



órganos jurisdiccionales que instruyen sus procesos bajo el sistema procesal penal mixto, esta Primera Sala ha sostenido que debe atenderse a los hechos delictivos por los que se dictó el auto de formal prisión o de sujeción a proceso.²¹ Sin embargo, la Primera Sala reflexionó que, en aquellos casos a estudio, las actuaciones procedimentales derivan del sistema procesal penal acusatorio y oral (como los asuntos resueltos por los Tribunales Colegiados en la presente contradicción de tesis). Por ello, la Primera Sala reflexionó que era menester atender a la última actuación emitida en los autos, que es el auto de vinculación a proceso.

24. Al resolver los conflictos competenciales en cita, la Sala afirmó que dichas consideraciones (la cita de la tesis proveniente del sistema mixto) no implican equiparar, desde un punto de vista técnico, al auto de formal prisión o de sujeción a proceso con el de vinculación, como si fueran dos instituciones idénticas, pues tienen finalidades y efectos diversos, que atienden al propio sistema en el que encuentran su génesis. Sin embargo, afirmó que, tratándose de asuntos provenientes del proceso penal acusatorio, el auto de vinculación a proceso representaba la última actuación judicial en la que se encuentran asentados los hechos delictivos por los que se sigue la causa penal, con independencia de los alcances que dicha actuación tenga dentro del proceso penal acusatorio y oral.

25. Así, tales consideraciones llevaron al establecimiento de la citada tesis aislada 1a. CXCIII/2016 (10a.).²² Dada la similitud fáctica del asunto resuelto en

²¹ En los precedentes, la Primera Sala citó en apoyo a tales consideraciones la jurisprudencia 1a./J. 127/2008, de rubro: "CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE UN JUZGADO PENAL DEL FUERO COMÚN Y UNO DE DISTRITO EN MATERIA DE PROCESOS PENALES FEDERALES. PARA RESOLVERLO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE ATENDER ÚNICAMENTE AL DELITO POR EL QUE SE DICTÓ EL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE SUJECCIÓN A PROCESO.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXIX, marzo de 2009, página 67 y de registro «digital» número: 167752. Es relevante señalar que, en los precedentes, la Sala afirmó "que debe atenderse a los hechos delictivos por los que se dictó el auto de formal prisión o de sujeción a proceso", al momento de realizar la cita de dicha jurisprudencia, esto es, que ha sostenido que tal jurisprudencia robustece que en su doctrina la Sala ha afirmado que debe atenderse a los hechos al analizar el conflicto competencial.

²² De rubro: "CONFLICTO COMPETENCIAL SUSCITADO ENTRE UN JUEZ DE CONTROL Y UNO DE PROCESO PENAL MIXTO. PARA DIRIMIRLO DEBE ATENDERSE A LOS HECHOS QUE MOTIVARON EL DICTADO DEL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO.", visible en la *Gaceta del Semanario*



el conflicto competencial 138/2016 y los conflictos competenciales resueltos por los Tribunales Colegiados en la presente contradicción, resulta ilustrativo el proceder de la Primera Sala en aquel conflicto competencial, una vez sentado el marco de análisis descrito en los párrafos antecedentes.

26. Así, la Primera Sala en el conflicto competencial 138/2016, una vez establecida la doctrina sentada con anterioridad, analizó los hechos que motivaron el dictado del auto de vinculación a proceso en dicho caso concreto. Así, (foja 32) estableció que, según el auto de vinculación a proceso, el sujeto pasivo del delito en el conflicto competencial 138/2016, había sido un organismo de la administración pública federal, lo que derivaba en que el sujeto pasivo del ilícito fuera la Federación.

27. En ese sentido, la Primera Sala afirmó expresamente coincidir con la clasificación jurídica (foja 33) llevada a cabo por el Juez local al considerar que la Federación resultaba sujeto pasivo del delito de robo, en los términos del artículo 50, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En ese sentido, la Sala, en primer término, analizó los hechos contenidos en el auto de vinculación a proceso y, en segundo lugar, efectuó una evaluación de su clasificación jurídica.

Judicial de la Federación, «Décima Época», Libro 32, Tomo I, julio de 2016, página 312 y de número de registro «digital»: 2012049. Por su relevancia, se transcribe el texto: "Para dirimir un conflicto competencial planteado por un Juez de Control cuyas actuaciones se rigen por el proceso penal acusatorio y oral, quien en el auto de vinculación a proceso declina la competencia en favor de otro cuya función se rige por el sistema tradicional, inquisitorio o mixto, debe atenderse a los hechos que motivaron el dictado del auto de vinculación a proceso, por ser la resolución que rige en la etapa procedimental en la que se emitió el pronunciamiento de incompetencia, sin que ello implique pre-juzgar sobre la correcta o incorrecta clasificación del delito, o ejercer sobre él algún control legal o constitucional que pudiera traer consigo su definitividad dentro del proceso penal de origen, pues ello no es parte de la litis del conflicto competencial, en el cual sólo debe determinarse a qué órgano jurisdiccional compete conocer del asunto. En este sentido, dicho auto de vinculación subsiste mientras no se revoque o se modifique a través de los medios legales conducentes. Lo anterior tampoco implica equiparar, desde un punto de vista técnico, al auto de formal prisión o de sujeción a proceso con el diverso de vinculación a proceso, como si fueran dos instituciones idénticas, pues tienen finalidades y efectos diversos que atienden al propio sistema en el que encuentran su génesis. Además de que el auto de vinculación a proceso sólo será útil para conocer los hechos que permitan dar solución al conflicto competencial."



28. Finalmente, la Primera Sala en dicho conflicto competencial 138/2016 determinó, interpretando el régimen transitorio de la entrada en vigor del sistema acusatorio, que si el fuero competente era el federal y el proceso había iniciado bajo el sistema acusatorio sin nunca haberse aplicado el sistema mixto, se imponía continuar la instrucción del asunto conforme al sistema procesal penal acusatorio y aplicar el Código Nacional de Procedimientos Penales enviando el asunto a un Juez de Distrito Especializado en el sistema acusatorio (Foja 44).

29. De la relatoría de precedentes podemos obtener las siguientes conclusiones aplicables al presente caso:

a) Al resolver un conflicto competencial entre un Juez de Control Local y un Juez de Distrito Especializado en el sistema penal acusatorio en funciones de Juez de Control debe atender a los hechos que motivaron el dictado del auto de vinculación a proceso.

b) Los hechos consagrados en el auto de vinculación a proceso son relevantes para la atribución competencial porque dicha actuación denota los elementos a calificar. Aunado a ello, atender a los hechos del auto de vinculación a proceso no implica ejercer algún tipo de control sobre éste, porque dicho auto subsistirá mientras no se revoque o modifique a través de los medios legales conducentes.

c) El análisis de los hechos del auto de vinculación a proceso posibilita que el órgano resolutor del conflicto competencial analice la clasificación jurídica de los hechos consignados en el auto de vinculación a proceso.²³

d) El razonamiento esgrimido por la Primera Sala en tales precedentes resulta aplicable al presente asunto, máxime que en el conflicto competencial

²³ Como expresamente realizó esta Primera Sala en el conflicto competencial 138/2016, foja 33 párrafo segundo. Así, después de analizar que el auto de vinculación a proceso había consignado a un organismo de la administración pública federal como sujeto pasivo, la Primera Sala expresamente afirmó: "Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación coincide con la calificación jurídica que llevó a cabo el Juez de Garantías del Distrito Judicial Andrés Del Río, Estado de Chihuahua, al considerar que la Federación es sujeto pasivo del delito de robo calificado, en los términos del artículo 50, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación".



138/2016, esta Primera Sala se enfrentó a una hipótesis en que el órgano jurisdiccional declinante era un Juez de Control Local y el asunto fue remitido a un Juez de Distrito Especializado en el sistema penal acusatorio, mostrando que dicha mecánica es aplicable también a la hipótesis en que el dilema competencial se finque sobre dos potenciales Jueces de Control competentes del sistema acusatorio, aunque de distinto fuero.²⁴

30. En vista de lo considerado, esta Primera Sala afirma que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de rubro y texto siguientes:

CONFLICTO COMPETENCIAL SUSCITADO ENTRE UN JUEZ DE CONTROL LOCAL Y UN JUEZ DE DISTRITO ESPECIALIZADO EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO EN FUNCIONES DE JUEZ DE CONTROL. PARA DIRIMIRLO DEBE ATENDERSE A LOS HECHOS QUE MOTIVARON EL DICTADO DEL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO Y NO AL DELITO POR EL QUE SE DICTÓ.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios distintos al analizar si, al resolver conflictos competenciales suscitados entre Jueces de Control Local y Jueces de Distrito Especializados en el sistema penal acusatorio en funciones de Juez de Control, la competencia debía fijarse en razón del delito por el cual se dictó el auto de vinculación a proceso o de los hechos que motivaron el dictado del auto de vinculación a proceso.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, al resolver un conflicto competencial por razón de fuero, entre Jueces de Control Local y Jueces de Distrito Especializados en el sistema penal acusatorio en funciones de Juez de Control, debe atenderse a los hechos que motivaron el dictado del auto de vinculación a proceso.

Justificación: Para dirimir un conflicto competencial entre un Juez de Control Local y un Juez de Distrito Especializado en el sistema penal acusatorio en fun-

²⁴ Esto es, entre un Juez de Control Local y un Juez de Distrito Especializado en el sistema penal acusatorio, en funciones de Juez de Control.



ciones de Juez de Control, debe atenderse a los hechos que motivaron el dictado del auto de vinculación a proceso, por ser la resolución que rige en la etapa procedimental en la que se emitió el pronunciamiento de incompetencia, sin que ello implique prejuzgar sobre la correcta o incorrecta clasificación del delito, o ejercer sobre él algún control legal o constitucional que pudiera traer consigo su definitividad dentro del proceso penal de origen, pues ello no es parte de la litis del conflicto competencial, en el cual sólo debe determinarse a qué órgano jurisdiccional compete conocer del asunto. En este sentido, dicho auto de vinculación subsiste mientras no se revoque o se modifique a través de los medios legales conducentes. Así, el análisis de los hechos del auto de vinculación a proceso permitirá al órgano resolutor del conflicto competencial analizar la clasificación jurídica de los hechos consignados en el auto de vinculación a proceso a efecto de resolver el conflicto competencial.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe contradicción entre el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha quedado precisado en esta resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia, en términos del artículo 220 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 mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Alfredo Gutiérrez



Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, en contra del voto emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Nota: La tesis aislada 1a. CXCIII/2016 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de julio de 2016 a las 10:15 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de julio de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONFLICTO COMPETENCIAL SUSCITADO ENTRE UN JUEZ DE CONTROL LOCAL Y UN JUEZ DE DISTRITO ESPECIALIZADO EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO EN FUNCIONES DE JUEZ DE CONTROL. PARA DIRIMIRLO DEBE ATENDERSE A LOS HECHOS QUE MOTIVARON EL DICTADO DEL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO Y NO AL DELITO POR EL QUE SE DICTÓ.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios distintos al analizar si, al resolver conflictos competenciales suscitados entre Jueces de Control Local y Jueces de Distrito Especializados en el sistema penal acusatorio en funciones de Juez de Control, la competencia debía fijarse en razón del delito por el cual se dictó el auto de vinculación a proceso o de los hechos que motivaron el dictado del auto de vinculación a proceso.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, al resolver un conflicto competencial por razón de fuero, entre Jueces de Control Local y Jueces de Distrito Especializados en el sistema penal acusatorio en funciones de Juez de Control, debe atenderse a los hechos que motivaron el dictado del auto de vinculación a proceso.

Justificación: Para dirimir un conflicto competencial entre un Juez de Control Local y un Juez de Distrito Especializado en el sistema penal acusatorio en funciones de Juez de Control, debe atenderse a los hechos que motivaron el dictado del auto de vinculación a proceso, por ser la resolución que rige en la etapa procedimental en la que se emitió el pronunciamiento de



incompetencia, sin que ello implique prejuzgar sobre la correcta o incorrecta clasificación del delito, o ejercer sobre él algún control legal o constitucional que pudiera traer consigo su definitividad dentro del proceso penal de origen, pues ello no es parte de la litis del conflicto competencial, en el cual sólo debe determinarse a qué órgano jurisdiccional compete conocer del asunto. En este sentido, dicho auto de vinculación subsiste mientras no se revoque o se modifique a través de los medios legales conducentes. Así, el análisis de los hechos del auto de vinculación a proceso permitirá al órgano resolutor del conflicto competencial analizar la clasificación jurídica de los hechos consignados en el auto de vinculación a proceso a efecto de resolver el conflicto competencial.

1a./J. 2/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 214/2020. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 26 de mayo de 2021. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Mauro Arturo Rivera León.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, al resolver el conflicto competencial 4/2020, en el que sostuvo que el auto de vinculación a proceso únicamente fija el ámbito fáctico en el cual se desarrolló la conducta pero que, al no ser definitiva, puede variarse, por lo que debía atenderse a que el sujeto pasivo del ilícito era la Federación y, por tanto, la competencia resultaba federal; y,

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 11/2018, el cual dio origen a la tesis aislada I.3o.P.66 P (10a.), de título y subtítulo: "CONFLICTO COMPETENCIAL SUSCITADO ENTRE UN JUEZ DEL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO DEL FUERO COMÚN Y UNO DE DISTRITO ADSCRITO A ALGÚN CENTRO DE JUSTICIA PENAL FEDERAL. PARA RESOLVERLO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE ATENDER ÚNICAMENTE AL DELITO POR EL QUE SE DICTÓ EL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO."; publicada en



el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo II, febrero de 2019, página 2926, con número de registro digital: 2019301.

Tesis de jurisprudencia 2/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de veintitrés de junio de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de julio de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 1

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, SENTENCIAS

DERECHOS POR EL USO DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO RESPECTO DE LAS CONCESIONES SOCIALES INDÍGENAS. LOS ARTÍCULOS 239, PRIMER PÁRRAFO, Y 244-B DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, VIGENTE EN 2016, QUE PREVEN SU COBRO, NO RESPETAN EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE ACCESO A CONDICIONES REMEDIALES EN LA OPERACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN A FAVOR DE ESOS PUEBLOS Y COMUNIDADES.

Hechos: Una asociación civil titular de una concesión de uso social indígena promovió juicio de amparo en contra de un artículo que le obligaba a pagar derechos por el uso del espectro radioeléctrico de la misma manera que los titulares del resto de categorías de concesiones.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los artículos 239, primer párrafo, y 244-B de la Ley Federal de Derechos, vigente en 2016, violan el artículo 2o., apartado B, fracción VI, de la Constitución General y de distintas normas convencionales, al imponer una idéntica obligación de pago de derechos a todos los concesionarios por el uso del espectro radioeléctrico, sin introducir trato diferenciado alguno a favor de las concesiones sociales indígenas.

Justificación: El primer párrafo del artículo 239 de la Ley Federal de Derechos establece la obligación de pago de derechos por el uso del espectro radioeléctrico, y el artículo 244-B de la misma legislación especifica las condiciones de pago de dichos derechos, previendo la cuota por cada región en la que operen y por cada kilohertz concesionado o permissionado. Así, dichas normas consagran una regla de aplicación general, la cual es neutra en relación con la calidad de



los sujetos obligados a su pago. Los preceptos legales son inconstitucionales, ya que sujetan a las concesiones sociales de uso indígena a la misma obligación de pago de derechos por el uso del espectro radioeléctrico que las demás concesiones, lo que supone que el legislador no introdujo, como lo ordena la Constitución, un tratamiento diferenciado en su favor.

1a. XXVII/2021 (10a.)

Amparo en revisión 603/2019. Telecomunicaciones Indígenas Comunitarias, A.C. 13 de enero de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien votó con el sentido por consideraciones distintas, formulará voto concurrente y por lo tanto se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN A FAVOR DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONSTITUCIÓN GENERAL CONSAGRA UN DERECHO DE TRATAMIENTO DIFERENCIADO SOBRE SU OPERACIÓN.

Hechos: Una asociación civil titular de una concesión de uso social indígena promovió juicio de amparo en contra de un artículo que le obligaba a pagar derechos por el uso del espectro radioeléctrico de la misma manera que los titulares del resto de categorías de concesiones.

Criterio jurídico: La Constitución General individualiza a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos diferenciados para establecerlos como beneficiarios de un tipo especial de concesión y de medidas para remediar la discriminación que han sufrido, tanto en las condiciones de adquisición como de operación de las concesiones sobre el espectro radioeléctrico, por tanto, es inconstitucional que la ley someta a estos grupos a reglas que no reconozcan su diferencia.

Justificación: El artículo 2o., apartado B, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un mandato legislativo en materia de



telecomunicaciones, consistente en diseñar las condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, lo que se correlaciona con lo previsto en el artículo 30 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), interpretados sistemática y armónicamente a la luz de los diversos 8, punto 1 y 16 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Este derecho constitucional ancla sus raíces en el reconocimiento del valor del multiculturalismo y constitucionaliza la obligación de diseñar una política de la diferencia, para reconciliar el valor universal de los derechos humanos con la composición pluricultural de la sociedad mexicana. Así, el legislador está obligado a reglamentar instrumentos para que las minorías defiendan su identidad y reclamen reconocimiento. Sin medidas remediales para la adquisición y operación de concesiones, los pueblos y comunidades indígenas no tendrían asegurado un espacio para debatir su relación con las otras identidades y sobre el contenido y alcance de lo que significa adscribirse a una identidad indígena. Por tanto, mediante la consagración de derechos específicos en materia de acceso y operación de medios de comunicación, la Constitución otorga a los pueblos y comunidades indígenas espacios para entablar diálogos culturales, no sólo que les permitan evitar la asimilación cultural y, por tanto, evitar la indeseable homologación, sino también para debatir internamente el contenido de sus procesos de representación.

1a. XXVI/2021 (10a.)

Amparo en revisión 603/2019. Telecomunicaciones Indígenas Comunitarias, A.C. 13 de enero de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien votó con el sentido por consideraciones distintas, formulará voto concurrente y por lo tanto se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 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

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA ESTÁN OBLIGADAS AL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN TENDENTES A CONTROVERTIR EL FONDO DEL ASUNTO, AUN Y CUANDO EL ACTO IMPUGNADO CAREZCA DE LA FIRMA AUTÓGRAFA DE LA AUTORIDAD (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 51 Y 52 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 28/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 14 DE ABRIL 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: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: SELENE VILLAFUERTE ALEMÁN.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en



relación con los puntos segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de que versa sobre la posible contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos y se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 227, fracción II,² en

¹ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

"Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

"Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los Ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia, así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción; ..."

² **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.



relación con el diverso 226, fracción II,³ ambos de la Ley de Amparo vigente, toda vez que fue formulada por los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, órgano colegiado que dictó una de las ejecutorias que se aducen discrepantes.

TERCERO.—Procedencia. Previo a establecer si existe contradicción de criterios entre el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito al resolver el amparo directo 192/2020 y el sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver los amparos directos 612/2018, 661/2018, 82/2019, 735/2018 y 17/2019, es menester destacar que aun cuando la sentencia dictada por el primero de los órganos colegiados en cita no había causado ejecutoria al formularse la denuncia respectiva, lo cierto es que ello no conlleva a declararla improcedente de acuerdo con la jurisprudencia 2a./J. 152/2010, que a la letra se lee:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. DEBE DECLARARSE IMPROCEDENTE LA DENUNCIA CUANDO UNA DE LAS SENTENCIAS RELATIVAS NO HA CAUSADO EJECUTORIA. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, se infiere que la procedencia de la denuncia de contradicción de tesis sustentadas por Tribunales Colegiados de Circuito requiere como presupuesto que las sentencias en que los criterios discrepantes fueron emitidos tengan la naturaleza de ejecutorias, pues de no ser así, por encontrarse en trámite el recurso de revisión interpuesto contra alguna de esas sentencias, el criterio emitido por el respectivo Tribunal Colegiado de Circuito está sujeto a la determinación que sobre el particular adopte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pudiendo no subsistir y entonces no existiría la contradicción de tesis. Consecuentemente, en ese supuesto la denuncia respectiva debe declararse improcedente."⁴

³ **Artículo 226.** Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los **Tribunales Colegiados de diferente Circuito**; y

"..."

⁴ Publicada con los datos de identificación siguientes: Novena Época, Registro digital: 163492, Segunda Sala, jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 67, materia común, tesis 2a./J. 152/2010.



De la jurisprudencia transcrita se desprende que la existencia de una contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito precisa que las sentencias en las que se sustentan los criterios que se estiman opositores hayan causado ejecutoria, ya que, si una de ellas está sub júdice por haberse impugnado en revisión, el criterio relativo puede ser modificado en tanto queda sujeto a la decisión que emita el órgano revisor.

En tal sentido, se ha determinado que la denuncia de una contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito resulta improcedente cuando se advierta que una de las sentencias involucradas no ha causado ejecutoria, bien porque no ha transcurrido el plazo para su impugnación o bien porque no se ha fallado el medio de defensa interpuesto en su contra.

Sin embargo, no debe soslayarse que la denuncia de contradicción de tesis tiene como fin superar la inseguridad jurídica que genera la existencia de criterios divergentes sobre una misma situación jurídica, estableciendo el que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia; por tanto, debe estimarse procedente si durante su tramitación causa ejecutoria la sentencia que se encontraba sub júdice por no haberse impugnado dentro del plazo legal previsto para ello, o en su caso, por haberse desechado el medio de defensa intentado en su contra, dado que ello implica que el criterio relativo ha quedado firme y, en consecuencia, es susceptible de configurar una contradicción de tesis.

En esa tesitura, la presente denuncia de contradicción de tesis resulta procedente, toda vez que mediante proveído de veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno, el presidente del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito acordó que la parte quejosa no interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia dictada en el juicio de amparo directo 192/2020 de su índice, de lo que se sigue que el criterio ahí sustentado ha quedado firme.

CUARTO.—Posturas de los Tribunales Colegiados 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 Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito al fallar el amparo directo 192/2020, en contra del criterio que adoptó el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al fallar los amparos directos 612/2018, 661/2018, 82/2019, 735/2018 y 17/2019, de los que derivó la jurisprudencia I.2o.A. J/3 (10a.), de título y subtítulo: "NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL POR CARECER DE LA FIRMA AUTÓGRAFA DE LA AUTORIDAD EMISORA. AL IMPLICAR LA INEXISTENCIA JURÍDICA, IMPIDE EL ANÁLISIS DE LOS DEMÁS ARGUMENTOS HECHOS VALER POR EL ACTOR."

Para, en segundo lugar, definir la supuesta existencia de la contradicción respecto de los Tribunales Colegiados indicados.

En virtud de lo anterior se procede a analizar las consideraciones esbozadas entre los Tribunales Colegiados contendientes, al tenor de lo siguiente:

1. Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito (amparo directo 192/2020).

- CGS Arquitectura, Sociedad Anónima de Capital Variable, promovió demanda de nulidad en contra de la cédula de liquidación por diferencias en la determinación y pago de cuotas, con número de crédito 198005012 y crédito multa 098005012, emitidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

- La demanda se turnó a la Primera Sala Regional del Noroeste I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con sede en Tijuana, Baja California, que la registró con el expediente 2797/19-01-01-9. Seguida la secuela procesal correspondiente, el cuatro de agosto de dos mil veinte, la secretaria de acuerdos en funciones de Magistrada por ministerio de ley, en su carácter de instructora de la referida Sala Regional declaró la nulidad de la resolución impugnada.

- En contra de la anterior determinación, la parte actora promovió juicio de amparo. La demanda se turnó al Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, que la registró con el expediente 192/2020 y la admitió a trámite. En sesión



de veintiocho de enero de dos mil veintiuno, el órgano colegiado resolvió conceder el amparo a la promovente, al considerar lo siguiente:

"CUARTO.—**Decisión Judicial.** Los conceptos de violación que hace valer la parte quejosa son fundados.

"...

"Bajo esa óptica, y como lo argumenta la parte quejosa, se estima que en el caso concreto, la nulidad decretada por la autoridad responsable subyace en un vicio de carácter formal, que dejó a la autoridad administrativa en plena facultad de ejercer de nueva cuenta sus facultades discrecionales.

"Para demostrar lo anterior, se debe precisar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 19/2004-PL, determinó los efectos que puede llegar a tener la nulidad de actos o resoluciones administrativas, por carecer de firma autógrafa; ello, al estudiar el artículo 238, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, cuyo contenido es idéntico al de la fracción II del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"En cuanto a ello, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en primer lugar determinó que la falta de firma autógrafa en una resolución administrativa, constituye un vicio formal, que encuadra en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, y, por ende, este órgano colegiado adopta la misma determinación, pero encuadrándola con la fracción II del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Asimismo, se determinó que la nulidad que se decrete por dicho vicio formal, dependerá del tipo de acto que se haya impugnado en juicio, por lo que, si es un acto derivado de las facultades discrecionales de la autoridad, no se puede obligar a que emita uno nuevo en el cual subsane el referido vicio, lo cual implica que tampoco se le puede prohibir.

"La jurisprudencia referida es la número P./J. 125/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época» Tomo XXI, enero de 2005, página 5, del rubro y textos siguientes:



"FIRMA AUTÓGRAFA. TRATÁNDOSE DE ACTOS O RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS LA ANULACIÓN POR CARECER DE AQUÉLLA PUEDE SER CON O SIN DETERMINACIÓN DE EFECTOS.' (Se transcribe)

"Por otra parte, debe destacarse que la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación, en jurisprudencia por contradicción de tesis, realizó una interpretación de los artículos 51, 52 y 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y aclaró que de éstos derivan las causas que dan lugar a la ilegalidad de la resolución impugnada, así como el tipo de nulidad que origina cada una de ellas y los actos que la autoridad debe realizar en cumplimiento de la sentencia anulatoria.

"Así, se sostuvo que la nulidad de una resolución o acto impugnado derivado de un procedimiento oficioso iniciado con motivo de facultades discrecionales, debe ser para el efecto de que quede a discreción de la autoridad reponer el procedimiento o dictar una nueva resolución, ya que no puede ser constreñida para ello, a través del procedimiento de cumplimiento de sentencia, ni impedirse actuar en uno u otro sentido.

"Igualmente, que el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé sólo dos tipos de nulidad: la absoluta o lisa y llana, que puede derivar de vicios de fondo, de forma o de procedimiento o, incluso, ser motivada por falta de competencia, según sea la causa por la que la resolución o acto impugnado sea anulado; y la relativa o para efectos, que puede decretarse por vicios de procedimiento o por falta de fundamentación y motivación.

"Sobre el particular, se sostuvo que solamente la nulidad absoluta o lisa y llana precedida de un estudio de fondo del asunto, es la que impide dictar una nueva resolución o acto, por existir cosa juzgada precisamente sobre el fondo del problema debatido, y que tratándose de nulidad relativa o para efectos, derivada de vicios de procedimiento o por falta de fundamentación y motivación, o de competencia, en que no se juzga sobre el fondo del asunto, existe la posibilidad de que se emita una nueva resolución que supere la deficiencia que originó la nulidad, como sería corregir el procedimiento, fundar y motivar la nueva resolución, o que la autoridad competente emita otra.



"Además, determinó que la sentencia que declare la nulidad del acto impugnado por irregularidades formales, deberá señalar en forma expresa cuáles son los vicios de ese acto o del procedimiento del que derive, los términos en que la autoridad demandada debe proceder y los plazos con que contará para dar cumplimiento a la sentencia, para que si la autoridad decide reponer el procedimiento o dictar una nueva resolución, se ciña a lo determinado en la sentencia anulatoria, a fin de subsanar el vicio detectado y evitar volver a incurrir en la deficiencia.

"De esta manera, concluyó que la primera parte de la fracción IV del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece categóricamente que las causas de ilegalidad atinentes a violaciones procesales o formales, dan lugar, sin excepción alguna, a una nulidad para efectos, ya que prevé que siempre que se actualice alguno de los referidos motivos de ilegalidad; es decir, en todos los casos en que se declare la ilegalidad con motivo de la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes o por vicios del procedimiento, cuando afecten las defensas del quejoso y trasciendan al sentido de aquélla, deberá declararse la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución, según el caso; sin hacer distinción alguna entre las resoluciones que proceden de una instancia, petición o recurso de pronunciamiento forzoso y aquellas que emanan de procedimientos oficiosos iniciados con motivo del ejercicio de facultades discrecionales.

"Tales conclusiones, dieron origen a la jurisprudencia número 2a./J. 133/2014 (10a.), publicada en «la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1689, del rubro y texto siguientes:

'NULIDAD DE RESOLUCIONES O ACTOS DERIVADOS DEL EJERCICIO DE FACULTADES DISCRECIONALES. LA DECRETADA POR VICIOS DE FORMA DEBE SER PARA EFECTOS.' (Se transcribe)

"Ahora bien, con base a lo anteriormente expuesto, en el caso concreto, se estima que el vicio advertido por la autoridad responsable es de carácter formal, y, por ende, al no haberse emitido una decisión de fondo, la nulidad decretada permite a la autoridad administrativa ejercer de sus facultades para dictar una nueva resolución.



"Bajo esa óptica, y como lo argumenta la parte quejosa, se estima que la autoridad responsable no debió detener su estudio en una violación de carácter formal, sino que se debió privilegiar el análisis de todas aquellas cuestiones de fondo que pudieran tener el efecto de impedir que la autoridad administrativa emitiera un nuevo acto, en atención al principio de mayor beneficio.

"En efecto, el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece lo siguiente:

"...

"El precepto legal transcrito, prevé los principios de exhaustividad y congruencia que debe observar el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al emitir las sentencias definitivas de su competencia, lo que obliga a las salas a examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, iniciando por aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana, y después, por los que se refieran a la omisión de requisitos formales o vicios del procedimiento, que afecten las defensas y trasciendan al resultado del fallo.

"...

"Ahora bien, para este Tribunal Colegiado, el principio de mayor beneficio aludido, se esboza en el derecho procesal contencioso administrativo (y en otros, como lo es el relativo al juicio de amparo), como una regla general que no admite excepción alguna, dado que sujeta a las salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a resolver los litigios estudiando siempre y de manera preferencial el fondo del asunto.

"Para demostrar lo anterior, se estima necesario destacar a manera de ejemplo, el contenido del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual, en lo que aquí interesa, establece lo siguiente:

"'Artículo 51.' (Se transcribe)

"Con relación a dicho dispositivo legal, es necesario precisar que fue adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez



de diciembre de dos mil diez, y que, de la exposición de motivos respectiva, se observa la preocupación del Poder Legislativo sobre la cantidad de demandas que ingresan al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y el tiempo en que se desarrolla el procedimiento contencioso administrativo, el cual, se afirmó, se tramita y resuelve en un tiempo prolongado, y lo cual, se estimó atenta en contra de la garantía de justicia pronta y expedita, prevista en el artículo 17 de la Constitución Federal.

"En cuanto a ello, de la lectura al dictamen de la Cámara de Senadores, se observa que las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, expresaron lo siguiente:

"...

"Asimismo, en la discusión sustentada por la referida Cámara, se señaló lo siguiente:

"...

"De la anterior transcripción, se observa la preocupación del Poder Legislativo ante la gran cantidad de demandas que ingresan al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como respecto de la necesidad de evitar reenvíos innecesarios y juicios interminables y costosos, lo cual, provocó reformar diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para establecer, entre otras medidas, que las Salas de ese Tribunal deberán realizar el estudio no sólo de las cuestiones de competencia de la autoridad demandada, sino también de los agravios hechos valer encaminados a controvertir el fondo del asunto, cuando de resultar fundado alguno de ellos, sea de mayor beneficio para el actor y se colme su pretensión; razonamiento que se apoyó en el llamado principio de 'mayor beneficio', fijado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Ahora bien, al aplicarse las premisas y directrices destacadas, relacionadas con el principio de mayor beneficio, y tratar con ello de dotar de finalidad y contenido al segundo párrafo del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento



Contencioso Administrativo, se puede concluir que tal postulado no admite excepción alguna, y que por ende, se debe atender en todos los casos en que la parte actora haya hecho valer argumentos, mediante los cuales pudiera obtener una declaración de nulidad total, que deje a la autoridad sin la posibilidad de subsanar errores meramente formales; ello, de conformidad con el principio general de derecho que precisa que donde existe la misma razón debe existir la misma disposición.

"Con relación a ello, también es necesario precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno, al resolver la contradicción de tesis 37/2003-PL, sostuvo que en los juicios de amparo directo, el estudio de los conceptos de violación que determinen su concesión debe atender al principio de mayor beneficio; es decir, que la concesión del amparo en la vía directa que otorga mayores beneficios para el quejoso será aquella en la que la consecuencia de esa protección sea la de eliminar en su totalidad los efectos del acto reclamado, ya que así se observará en su integridad la garantía de acceso efectivo a la justicia prevista en el artículo 17 constitucional, que garantiza a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia.

"De dicha ejecutoria, surgió la jurisprudencia número P./J. 3/2005, que fue publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, febrero de dos mil cinco, página 5, del rubro y texto siguientes:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.'
(Se transcribe)

"De esta forma, considerando todas las premisas anteriormente descritas, se llega a la conclusión de que, el principio de mayor beneficio es aplicable de manera irrestricta, y por ello, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deben analizar los conceptos de anulación tendentes a controvertir el fondo del asunto, a pesar de que se advierta de oficio o por atención a un agravio, alguna deficiencia de carácter formal.



"Lo anterior es así, ya que dicho principio, implica que la declaratoria de invalidez que en su caso se dicte, debe tener como consecuencia la de eliminar en su totalidad los efectos del acto impugnado; es decir, se debe traducir en la satisfacción de la pretensión principal de la demanda de nulidad, generando la imposibilidad de un nuevo pronunciamiento por parte de la autoridad demandada, y, por tanto, aun cuando se llegase a advertir que el acto de autoridad adolece de una violación meramente formal, si existen conceptos de anulación tendientes a controvertir el fondo del acto impugnado, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben privilegiar el estudio de dichas argumentaciones, porque con ellas, el particular puede ver colmada la pretensión sustancial contenida en la demanda de nulidad, y no limitarse al estudio de una cuestión que en un nuevo acto puede ser subsanada por la autoridad, lo que implicaría la tramitación de un nuevo juicio.

"Así, este órgano colegiado estima que las Salas deben hacerse cargo de los conceptos de impugnación referentes a cuestiones de fondo, los cuales, de resultar fundados, podrían generar un mayor beneficio al particular por virtud de una nulidad que aun siendo lisa y llana, no sólo habría de obedecer a un vicio formal, sino además, a otro material o de fondo y de consecuencias contundentes, al impedir a la autoridad actuar nuevamente en el mismo sentido en su perjuicio, lo cual es acorde con la garantía de justicia completa prevista en el invocado artículo 17 constitucional.

"...

"Ahora bien, en el caso concreto, en los conceptos de violación, el quejoso hace referencia a los argumentos de nulidad que planteó en la ampliación de demanda, específicamente al décimo cuarto, décimo sexto y décimo séptimo, así, de un análisis de dichos argumentos, se advierte que en ellos planteó lo siguiente:

"...

"De lo anterior, se advierte que la parte actora, planteó diversos argumentos que podrían otorgarle un mayor beneficio del cual alcanzó.



"Ello se afirma así, ya que dichos argumentos implican cuestiones de fondo, ya que por una parte se argumentó que la relación laboral que dio origen a la cédula de liquidación no se acreditó, y por otro, se adujo la falta de fundamentación y motivación de fondo, al no expresarse la forma en que se realizó la cotización de los trabajadores.

"Así, al implicar cuestiones que se encuentran relacionadas con el fondo del asunto, ello podría generar una nulidad lisa y llana del acto impugnado, a grado tal, que la autoridad demandada no podría emitir otro, lo cual, es sin duda alguna, un mayor beneficio al que se alcanzó, ya que al ser la nulidad obtenida derivada de una mera violación formal, la autoridad tiene la facultad de subsanar el acto.

"De esta forma, al no analizarse dichos aspectos de manera preferente al que implicó la nulidad decretada en la sentencia reclamada, es que se transgredió en perjuicio del quejoso el principio de mayor beneficio, y, por ende, se debe concederle la protección de la justicia de la unión solicitada.

"Por tanto, al resultar fundado el concepto de violación, lo procedente es conceder a la parte quejosa, el amparo y protección de la justicia de la unión, para el efecto de que la autoridad responsable deje sin efectos la sentencia de cuatro de agosto de dos mil veinte, y en su lugar emita otra, en la cual deberá analizar de manera preferente, todos aquellos conceptos de nulidad que pudiesen implicar un mayor beneficio a la parte actora, como lo son, aquellos que versen sobre cuestiones de fondo, y una vez hecho lo anterior, determine si procede declarar la nulidad de la resolución por esos motivos, o reiterar la nulidad lisa y llana por falta de firma autógrafa de las resoluciones impugnadas." (Énfasis añadido)

2. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (amparo directo 612/2018).

- Mediante escrito presentado el dieciséis de enero de dos mil dieciocho en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Recursos Omo, Sociedad Anónima de Capital Variable, demandó la nulidad de la resolución determinante



de dos créditos fiscales, correspondientes al período 04/2015, por concepto de cuotas obrero patronales y multa, cuya emisión atribuyó al titular de la Subdelegación 1 Magdalena de las Salinas de la Delegación Norte del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) del Instituto Mexicano del Seguro Social.

- La demanda se turnó a la Tercera Sala Regional Metropolitana del referido tribunal, que la admitió a trámite en la vía ordinaria con el expediente 1446/18-17-03-5. Posteriormente, se determinó reconducir el juicio y se ordenó su tramitación en la vía sumaria. El veinticinco de junio de dos mil dieciocho, la Sala Regional dictó sentencia en la que declaró la nulidad lisa y llana de las cédulas de liquidación determinantes de los créditos fiscales.

- Inconforme con la determinación anterior, por escrito presentado el veinticinco de julio de dos mil dieciocho en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la sociedad actora promovió juicio de amparo directo.

- La demanda de amparo se turnó al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que la registró con el expediente 612/2018. Previos los trámites legales conducentes, el Pleno de dicho órgano jurisdiccional, en sesión de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, dictó sentencia en la que negó el amparo a la quejosa, con base en las consideraciones siguientes:

"QUINTO.—**Estudio...**

"Como se informó, la instructora declaró la nulidad lisa y llana de las resoluciones administrativas impugnadas por carecer de firma autógrafa de su emisor.

"Por tanto, al no ser válido el acto de autoridad, por carecer de firma autógrafa, contrario a lo que se pretende, en el caso no procede el estudio de un argumento que a juicio de la accionante era de mayor beneficio, habida cuenta de que las resoluciones impugnadas se tratan de actos inválidos, por lo que no puede analizarse algo que se considera no ha nacido a la vida jurídica ante la omisión del requisito de validez, como es la firma autógrafa.



"Lo anterior, en virtud de que no pueden surtir efecto alguno ni trascender en perjuicio de la parte quejosa los actos impugnados, por carecer de un requisito de validez –firma de su emisor–, por lo que su anulación se asemeja a declarar la inexistencia jurídica de un acto y equivale a la nada jurídica.

"Consecuentemente, contrario a lo que afirma la parte quejosa la sentencia de nulidad no le irroga perjuicio alguno por no haberse hecho cargo la Sala del análisis de los demás planteamientos invocados en la ampliación de demanda, debido a que ya no podría acceder a un mayor beneficio que el otorgado en la sentencia reclamada.

"Cabe destacar que en este supuesto no es aplicable lo establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 66/2013 (10a.), de rubro: 'PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 51, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OBLIGA AL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN TENDENTES A CONTROVERTIR EL FONDO DEL ASUNTO, AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO ADOLEZCA DE UNA INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA.', en virtud de que se trata de un supuesto diferente, por lo que en el caso no podría analizarse ninguna otra cuestión, aun cuando se considere relacionada con el fondo del asunto, pues ello sería contradictorio por haberse decretado la inexistencia jurídica de la resolución impugnada.

"Finalmente, en el tercer concepto de violación, la demandante se inconforma con el hecho de que la enjuiciada esté en posibilidad de emitir nuevamente las cédulas de liquidación en las que subsane el vicio advertido por la juzgadora.

"Afirma que la ausencia de firma autógrafa en un acto administrativo implica su inexistencia jurídica, por lo que, en ese caso, su contenido no puede afectar la esfera jurídica de los gobernados al no ser equiparable a la falta de fundamentación y motivación.

"Tales argumentos resultan ineficaces, en virtud de que, además de que la resolutoria no ordenó a la autoridad emitir nuevos actos, lo cierto es que, tomando



en consideración que el vicio advertido es de carácter formal y que los actos cuestionados derivan de facultades discrecionales, no se puede prohibir a la autoridad la emisión de otros en que subsane esa deficiencia, siempre que esté en condiciones de hacerlo.

"Se asume esa conclusión, toda vez que, al dilucidar la contradicción de tesis 19/2004, de la cual derivó la jurisprudencia P./J. 125/2004, de rubro: 'FIRMA AUTÓGRAFA. TRATÁNDOSE DE ACTOS O RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS LA ANULACIÓN POR CARECER DE AQUÉLLA PUEDE SER CON O SIN DETERMINACIÓN DE EFECTOS.', el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió, entre otros temas, que la falta de firma autógrafa en un acto autoritario equivale, dada la naturaleza de ese requisito, a un defecto de fundamentación y motivación y, por tanto, constituye un vicio de carácter formal.

"Esta consideración cobra lógica si se toma en cuenta que la ausencia de firma autógrafa tiene como única consecuencia que el oficio de la autoridad deba ser considerado inexistente, es decir, como si no hubiera sido emitido, pero no trasciende más allá de eso; de ahí que, en esos casos, el funcionario competente cuenta con plenas facultades para emitir un nuevo acto, correctamente suscrito, que en nada se verá afectado por la anulación del anterior y, por ende, surte plenos efectos.

"Por tanto, es infundado que el vicio advertido por la juzgadora se relacione con un aspecto material del acto cuestionado que impida su reiteración.

"Sin que las tesis que la quejosa invoca favorezcan su pretensión, ya que provienen de diversos Tribunales Colegiados de Circuito y, en atención al principio de verticalidad de la jurisprudencia, contenido en el artículo 217 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia P./J. 125/2004 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que resuelve el tema a debate, es vinculante para cualquier órgano inferior.

"Además, los criterios que cita del Alto Tribunal sólo corroboran que la firma facsimilar se traduce en la indebida fundamentación y motivación del acto de autoridad.



"...

"La quejosa también invoca las jurisprudencias P./J. 3/2005 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y I.4o.A. J/44 del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, las cuales disponen que el examen de los argumentos propuestos tanto en el juicio de amparo como en el de nulidad se debe realizar priorizando aquellos relacionados con el fondo del asunto y los que puedan proveer al accionante mayor beneficio.

"Sin embargo, no existe contravención a tales criterios porque los planteamientos cuyo análisis omitió la Magistrada instructora no le proveerían mayor beneficio, al estar relacionados con vicios de la misma naturaleza que aquel que dio lugar a la declaratoria de nulidad y, en esta instancia, la totalidad de los argumentos expuestos por la demandante resultaron ineficaces..." (Énfasis añadido)

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito reiteró las anteriores consideraciones al fallar los amparos directos 661/2018, 82/2019, 735/2018 y 17/2019, cada uno con sus propios matices, por lo cual se estima innecesario volver a invocar los razonamientos expuestos al efecto por el citado órgano jurisdiccional.

Además, como consecuencia de las conclusiones alcanzadas en esos asuntos, se emitió la jurisprudencia I.2o.A. J/3 (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

"NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL POR CARECER DE LA FIRMA AUTÓGRAFA DE LA AUTORIDAD EMISORA. AL IMPLICAR LA INEXISTENCIA JURÍDICA, IMPIDE EL ANÁLISIS DE LOS DEMÁS ARGUMENTOS HECHOS VALER POR EL ACTOR. La nulidad de la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo federal, por carecer de la firma autógrafa de la autoridad emisora, implica declarar su inexistencia y equivale a la nada jurídica; por esa razón, es improcedente el estudio de los demás argumentos hechos valer por el actor, ya que además de no representarle un mayor beneficio, no puede analizarse, en otro aspecto, algo que no ha nacido a la vida jurídica, ante la omisión del requisito



esencial de validez anotado. En consecuencia, es inaplicable la jurisprudencia 2a./J. 66/2013 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: 'PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 51, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OBLIGA AL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN TENDENTES A CONTROVERTIR EL FONDO DEL ASUNTO, AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO ADOLEZCA DE UNA INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA.', al tratar un supuesto diferente, por lo que en el caso no podría analizarse ninguna otra cuestión, aun cuando se considere relacionada con el fondo del asunto, pues ello sería contradictorio, al haberse decretado la inexistencia jurídica de la resolución impugnada."⁵

QUINTO.—Existencia o no de la contradicción de tesis. Con el propósito de determinar si existe la contradicción de criterios denunciada, es menester destacar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la jurisprudencia P./J. 72/2010 (con el número de registro digital: 164120), estableció que para que se actualice la contradicción de tesis basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales. El citado criterio prevé lo siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁶

⁵ Publicada con los datos de identificación siguientes: Décima Época, Registro digital: 2020337, Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: jurisprudencia, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 69, Tomo IV, agosto de 2019, materia administrativa, tesis: 1.2o.A. J/3 (10a.) y página 4250.

⁶ Cuyo texto es: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones



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

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."



aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría a una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis –mediante aclaraciones–, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

En consecuencia, resulta necesario determinar en primer lugar si los Tribunales Colegiados de Circuito se pronunciaron en torno a un mismo punto de derecho y, con tal propósito, destacar los razonamientos más relevantes que expusieron para apoyar el criterio en que se sustentan; en tal virtud, en lo que interesa al presente asunto, el **Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al fallar el amparo directo 192/2020**, sostuvo:

- Estimó que el vicio advertido por la autoridad responsable –ausencia de firma– era de carácter formal y, por ende, al no haberse emitido una decisión de fondo, la nulidad decretada permitía a la autoridad administrativa ejercer sus facultades para dictar una nueva resolución. Por ello, consideró que la autoridad responsable no debió detener su estudio en una violación de ese carácter, sino que debió privilegiar el análisis de todas aquellas cuestiones de fondo que pudieran tener el efecto de impedir que la autoridad administrativa emitiera un nuevo acto, en atención al principio de mayor beneficio.

- Refirió que el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo preveía los principios de exhaustividad y congruencia que debía observar el Tribunal Fiscal al emitir las sentencias definitivas de su competencia, lo que obligaba a sus salas a examinar todos los puntos controvertidos del acto impugnado, iniciando por los que podían llevar a declarar la nulidad lisa y llana y, después, los que se refirieran a la omisión de requisitos formales o vicios del procedimiento.

- Se apoyó, además de en otro criterio, en la jurisprudencia 2a./J. 66/2013 (10a.), de título y subtítulo "PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"



TIVO. EL ARTÍCULO 51, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OBLIGA AL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN TENDENTES A CONTROVERTIR EL FONDO DEL ASUNTO, AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO ADOLEZCA DE UNA INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA.", para señalar que el principio de mayor beneficio resultaba aplicable a los casos en que la nulidad hubiera sido declarada por alguna violación formal y la parte actora también hubiera reclamado violaciones de fondo, caso en el que, conforme a tal principio, las Salas fiscales estaban obligadas a examinarlas.

- Destacó, como ejemplo, el contenido del artículo 51 de la citada ley, específicamente el penúltimo párrafo relativo al principio de mayor beneficio, adicionado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de diciembre de dos mil diez; y, derivado del análisis a la exposición de motivos de tal adición, se pronunció sobre el establecimiento de, entre otras medidas, que las Salas fiscales debían realizar el estudio no sólo de las cuestiones de competencia de la autoridad demandada, sino también de los agravios dirigidos a controvertir el fondo del asunto cuando, de resultar fundado alguno de ellos, fuera de mayor beneficio para el actor y se colmara su pretensión.

- Concluyó que el principio de mayor beneficio no admitía excepción alguna y se debía atender en todos los casos en que la parte actora hubiera hecho valer argumentos mediante los cuales pudiera obtener una declaración de nulidad total, sin que la autoridad tuviera la posibilidad de subsanar errores de carácter formal, a pesar de que se advirtiera de oficio o en atención a un agravio este tipo de deficiencias. Ello, porque el mencionado principio implicaba que la declaratoria de invalidez debía tener como consecuencia eliminar en su totalidad los efectos del acto impugnado.

Por su parte, de lo resuelto por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al fallar el amparo directo 612/2018**, se advierte que señaló lo siguiente:

- Calificó de inoperantes los argumentos de la quejosa, en los que sostuvo que fue indebido que la Magistrada instructora haya decretado la nulidad para



efectos de las resoluciones impugnadas, pues el vicio advertido generaba su nulidad lisa y llana. La calificativa derivó de que la resolutora declaró la nulidad lisa y llana de los créditos controvertidos y precisó que se abstendría de examinar el concepto de impugnación encaminado a demostrar que la autoridad no fundó debidamente su competencia porque al carecer de firma autógrafa era patente que no existía manifestación expresa de la enjuiciada para afectar la esfera jurídica de la actora.

- Estimó que al no ser válido el acto de autoridad, por carecer de firma autógrafa, no procedía el estudio de un argumento que a juicio de la accionante era de mayor beneficio, habida cuenta de que las resoluciones impugnadas eran actos inválidos, por lo que no podía analizarse algo que se consideraba no ha nacido a la vida jurídica ante la omisión de tal requisito de validez; además, la quejosa ya no podría acceder a un mayor beneficio que el otorgado en la sentencia reclamada.

- Indicó que no era aplicable la jurisprudencia 2a./J. 66/2013 (10a.), de título y subtítulo "PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 51, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OBLIGA AL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN TENDENTES A CONTROVERTIR EL FONDO DEL ASUNTO, AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO ADOLEZCA DE UNA INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA.", al tratarse de un supuesto diferente.

- Calificó de ineficaz el concepto de violación relativo a que la enjuiciada estaba en posibilidad de emitir nuevos actos subsanando el vicio advertido y que la ausencia de firma no era equiparable a la falta de fundamentación y motivación. Al respecto, sostuvo que la resolutora no ordenó a la autoridad emitir nuevos actos y, dado que se trataba de un vicio formal y que los actos derivaron de facultades discrecionales, no se le podía prohibir emitir otros subsanando esa deficiencia.

- Apoyó lo anterior en la jurisprudencia P./J. 125/2004, de rubro: "FIRMA AUTÓGRAFA. TRATÁNDOSE DE ACTOS O RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS



LA ANULACIÓN POR CARECER DE AQUÉLLA PUEDE SER CON O SIN DETERMINACIÓN DE EFECTOS.", conforme a la cual la falta de firma autógrafa en un acto autoritario equivalía, dada la naturaleza de ese requisito, a un defecto de fundamentación y motivación y, por tanto, constituía un vicio de carácter formal. Ello, cobraba lógica si se tomaba en cuenta que la ausencia de ese requisito tenía como única consecuencia que el oficio de la autoridad debía ser declarado inexistente.

De lo relatado en líneas precedentes se advierte que el **Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, al fallar el **amparo directo 192/2020**, determinó que la falta de firma autógrafa en una resolución administrativa constituía un vicio formal, que dejaba a la autoridad administrativa en plena facultad de ejercer nuevamente sus facultades discrecionales. Por tanto, la Sala Fiscal no debía detener su estudio en una violación de carácter formal, sino que debía privilegiar el análisis de todas las cuestiones de fondo que pudieran tener el efecto de impedir que tal autoridad administrativa emitiera un nuevo acto, en atención al principio de mayor beneficio, conforme al cual la declaratoria de invalidez que en su caso se dictara debía tener como consecuencia eliminar en su totalidad los efectos del acto impugnado.

Mientras que de lo fallado por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** en el **amparo directo 612/2018**, se desprende que determinó, en esencia, que cuando un acto de autoridad carece de firma autógrafa no procede el estudio de un argumento de mayor beneficio, teniendo en cuenta que la resolución impugnada es un acto inválido, por lo que no puede analizarse algo que no ha nacido a la vida jurídica ante la omisión del referido requisito de validez y, de ese modo, la parte actora no puede acceder a un mayor beneficio.

Como se desprende de lo anterior, **sí existe** la contradicción de criterios, respecto de lo establecido por el **Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, al fallar el **amparo directo 192/2020**, y el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** en el **amparo directo 612/2018**, **lo cual se reiteró en los diversos 661/2018, 82/2019, 735/2018 y 17/2019**, pues



adoptaron posturas disímiles frente a una misma situación jurídica, consistente en dilucidar si deben estudiarse los conceptos de anulación relativos al fondo del asunto a pesar de que se declare la nulidad del acto impugnado por carecer de firma autógrafa, ello de conformidad con el principio de mayor beneficio; ya que mientras que el primero consideró que cuando se declare la nulidad de la resolución por un vicio formal (falta de firma autógrafa) de la autoridad emisora sí se debe privilegiar el estudio de los argumentos de fondo del asunto, bajo el principio de mayor beneficio, el segundo estimó que en ese supuesto no se deben analizar los conceptos de nulidad relacionados con el fondo, dado que la falta del requisito apuntado genera la inexistencia del acto, que no logra superarse ni aun a la luz del mencionado principio.

Punto de contradicción: En esa medida, el punto de contradicción que debe dilucidar esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en *determinar si en términos de los artículos 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, están obligadas o no, atendiendo al principio de mayor beneficio, a examinar los conceptos de anulación tendentes a controvertir el fondo del asunto, aun y cuando se determine que el acto impugnado carece de la firma autógrafa de la autoridad emisora, independientemente de que contenga firma facsimilar.*

No es óbice a lo anterior, el hecho de que al momento de hacer la denuncia de contradicción de tesis no fuera firme el criterio contenido en el amparo directo 192/2020, dictado por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo quinto Circuito, en atención a que durante el trámite ante este Alto Tribunal transcurrió el plazo para las partes para interponer el recurso de revisión respectivo, por lo que al momento de la resolución del presente asunto ya es un criterio firme.

SEXTO.—Estudio. Para efecto de resolver la problemática planteada debemos tomar en cuenta lo que al respecto regulan los artículos 50 y 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los cuales son del tenor literal siguiente:



"Artículo 50. Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

"Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

"Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

"Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

"En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE ENERO DE 2009)

"Hecha excepción de lo dispuesto en fracción XIII, apartado B, del artículo 123 Constitucional, respecto de los Agentes del Ministerio Público, los Peritos y los Miembros de las Instituciones Policiales de la Federación, que hubiesen promovido el juicio o medio de defensa en el que la autoridad jurisdiccional resuelva que la separación, remoción, baja, cese, destitución o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada; casos en los que la autoridad



demandada sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda la reincorporación al servicio."

"Artículo 51. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

"I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

"II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

"III. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

"IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

"V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

"Para los efectos de lo dispuesto por las fracciones II y III del presente artículo, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

"a) Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.

"b) Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio



correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.

"c) Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.

"d) Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.

"e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsa a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

"f) Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

"El Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE DICIEMBRE DE 2010)

"Cuando resulte fundada la incompetencia de la autoridad y, además existan agravios encaminados a controvertir el fondo del asunto, el Tribunal deberá analizarlos y si alguno de ellos resulta fundado, con base en el principio de mayor beneficio, procederá a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada por el actor.

"Los órganos arbitrales y de otra naturaleza, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea Parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo."



En los preceptos referidos se regulan los requisitos que deberán tener las sentencias dictadas en un juicio contencioso administrativo, de igual forma se establece cómo deben examinarse los conceptos de anulación, precisando que cuando se hagan valer causales de ilegalidad en la sentencia la Sala debe examinar primero aquellos que lleven a declarar la nulidad lisa y llana.

Asimismo, se precisa que una de las causas para declarar que una resolución administrativa es ilegal es que dicha resolución incurra en causales como la incompetencia, la omisión de requisitos formales exigidos por la ley y que afecte y trascienda a las defensas del particular; vicios en el procedimiento que afecten en el mismo sentido o cuando la resolución no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera facultades discrecionales.

De forma particular y expresa se precisa que en el supuesto en que resulte fundada la incompetencia de la autoridad y al mismo tiempo existan agravios encaminados a controvertir el fondo del asunto la Sala tiene la obligación de analizar los de fondo, ya que si alguno de ellos resulta fundado, con base en el principio de mayor beneficio, se procederá a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada.

Al respecto, es relevante traer a colación la existencia de la contradicción de tesis 33/2013,⁷ en donde esta Segunda Sala ya se pronunció en el supuesto en donde se acredite la falta de competencia y conceptos de violación de fondo en el sentido de cómo debe resolverse un juicio contencioso administrativo, indicando que en ese caso las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa deben analizar todos los conceptos de anulación tendentes a controvertir el fondo del asunto, en atención al principio de mayor beneficio, a pesar de que se advierta de oficio o por atención a un agravio, deficiencia en la fundamentación de la competencia de la autoridad demandada.

En ese sentido, en dicha ejecutoria se analizó la reforma al artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de diez de diciem-

⁷ Fallada bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, en sesión de veinte de marzo de dos mil trece, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández.



bre de dos mil diez, en relación con el penúltimo párrafo de dicho precepto, de donde se consideró palpable la preocupación del Poder Legislativo ante la gran cantidad de demandas que ingresan al tribunal, así como respecto de la necesidad de evitar reenvíos innecesarios y juicios interminables y costosos, preocupación que provocó reformar diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para establecer, entre otras medidas, que las Salas de ese tribunal deberán realizar el estudio no sólo de las cuestiones de competencia de la autoridad demandada, sino también de los agravios hechos valer encaminados a controvertir el fondo del asunto, cuando de resultar fundado alguno de ellos, sea de mayor beneficio para el actor y se colme su pretensión; razonamiento que se apoyó en el llamado principio de "*mayor beneficio*" fijado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así, derivado de la ejecutoria en cita se originó la jurisprudencia 2a./J. 66/2013 (10a.), cuyos título y subtítulo son los siguientes:

"PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 51, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OBLIGA AL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN TENDENTES A CONTROVERTIR EL FONDO DEL ASUNTO, AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO ADOLEZCA DE UNA INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA."⁸

⁸ Cuyo texto es el siguiente: "Del citado precepto, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de diciembre de 2010, deriva que cuando la incompetencia de la autoridad resulte fundada y además existan agravios encaminados a controvertir el fondo del asunto, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberán analizarlos, y si alguno de éstos resulta fundado, con base en el principio de mayor beneficio, procederán a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada por el actor. Por su parte, el principio de mayor beneficio implica que debe privilegiarse el estudio de los argumentos que, de resultar fundados, generen la consecuencia de eliminar totalmente los efectos del acto impugnado; por tanto, atento al artículo 51, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que expresamente alude al principio indicado, las Salas referidas deben examinar la totalidad de los conceptos de anulación tendentes a controvertir el fondo del asunto, aun cuando se determine que el acto impugnado adolece de una indebida fundamentación de la competencia de la autoridad demandada; obligación que, además, debe acatarse en todas las resoluciones emitidas por ese tribunal a partir del 11 de diciembre de 2010, fecha en que entró en vigor la adición al señalado precepto legal, sin realizar distinciones respecto de los asuntos que estaban en trámite con anterior-



De conformidad con lo expuesto, se advierte que esta Sala ya definió que, con fundamento en el penúltimo párrafo del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es claro en establecer que cuando resulte fundada la incompetencia de la autoridad y además existan agravios encaminados a controvertir el fondo del asunto, el tribunal deberá analizarlos todos y si alguno de ellos resulta fundado, con base en el principio de mayor beneficio, procederá a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada.

Ahora bien, una vez fijado el contexto normativo en que nos ubicamos y el criterio en relación con la competencia que este Alto Tribunal ya ha fijado, lo cual resulta orientador en el presente supuesto, es relevante esclarecer si en el caso en que se acredite la falta de firma autógrafa de la autoridad emisora en el acto las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa están obligadas o no a examinar los conceptos de anulación tendentes a controvertir el fondo del asunto tal como sucede en el criterio que respecto de la competencia ya ha fijado este Alto Tribunal.

Al respecto, la falta de firma la podemos ubicar en el supuesto de una de las causas para declarar que una resolución administrativa es ilegal, de conformidad con el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando en ella se incurra en la omisión de uno de los requisitos formales exigidos por la ley, como viene siendo la falta de firma, y que afecte y trascienda a las defensas del particular.

Así, en relación con el concepto de firma, el Tribunal Pleno se pronunció al analizar la contradicción de tesis 357/2014,⁹ estableciendo primero el concepto de "*firma*", partiendo de una interpretación gramatical, indicando que, al efecto, el Diccionario Jurídico Mexicano lo definía de la siguiente manera: "*En la práctica no es más que 'el conjunto de signos manuscritos por una persona que sabe leer y escribir, con los cuales habitualmente caracteriza los escritos cuyo contenido aprueba.*"

ridad, o bien, de los iniciados posteriormente.". Publicada con los datos de identificación siguientes: Décima Época, Registro digital: 2003882, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, materia administrativa, tesis: 2a./J. 66/2013 (10a.) y página 1073.

⁹ Fallada el doce de marzo de dos mil quince por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



Mientras que en el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano se definía como: *"Firma, según el Diccionario de sinónimos y antónimos, Océano Conciso, tiene como sinónimos los siguientes: marca, rúbrica, signatura, sello, refrendo. Firmar, por su parte, tiene signar, rubricar, señalar, suscribir. ... Naturaleza jurídica. La firma es afirmación de individualidad, pero sobre todo de voluntariedad. En el primer aspecto, significa que ha sido la persona firmante y no otra quien ha suscrito el documento. En el segundo, que se acepta lo que allí se manifiesta."*

Con base en las definiciones referidas el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que de ellas se desprendía lo siguiente:

1. La firma es un conjunto de signos manuscritos, es decir, un conjunto de rasgos de una figura determinada, que por sí sola implica afirmación de voluntariedad.

2. La firma o rúbrica es independiente del nombre y apellidos de la persona que la plasma, es decir, no se trata de elementos inherentes a ella, sino que constituye una unidad distinta; por tanto, puede ir o no acompañada de ellos; sin que ello implique que no puedan ser atribuidos a una determinada persona por medios diversos.

Para con posterioridad establecer que se podía distinguir que la "firma" tiene una función identificadora, puesto que *"...asegura la relación jurídica entre el acto firmado y la persona que lo ha firmado. La identidad de la persona nos determina su personalidad a efectos de atribución de los derechos y obligaciones. La firma manuscrita expresa la identidad, aceptación y autoría del firmante ..."*

Concluyendo que la "firma" se erige como un signo, rúbrica o carácter de autoría de alguien que lo vincula con el acto.

Asimismo, en relación con el caso particular, esta Segunda Sala ha considerado que para que un acto de autoridad sea fundado y motivado, se debe considerar como elemento que conste en un documento con la firma del funcionario emisor, esto es, del servidor público, y, tratándose de una determinación fiscal el documento que se entregue al contribuyente para efectos de la notificación debe contener la firma por constituir el signo gráfico que otorga validez a los actos de autoridad.



Apoya la consideración que antecede la jurisprudencia 2a./J. 2/92 de rubro:

"FIRMA FACSIMILAR. DOCUMENTOS PARA LA NOTIFICACIÓN DE CRÉDITOS FISCALES. "¹⁰

Además, de conformidad con el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación los actos administrativos deben contar por lo menos con los siguientes requisitos, que consten por escrito en documento impreso o digital; señalar la autoridad que lo emite; estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate y ostentar la firma del funcionario competente.

Al respecto, debemos tener presente que, con base en lo expuesto, la falta de firma constituye un requisito del acto administrativo que de carecer de él se traduciría en la actualización de un vicio formal o violación de carácter formal que da lugar a que se genere el supuesto de nulidad como consecuencia de la *omisión de un requisito formal exigido legalmente al acto administrativo que afecta las defensas del particular y trasciende el sentido del fallo.*

Así, una vez determinado que la falta de firma de la autoridad emisora en el acto administrativo se traduce en una omisión de los requisitos formales exigidos legalmente al acto, como lo refiere el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, corresponde establecer qué tipo de nulidad se genera cuando se actualiza dicho supuesto para efecto de, posteriormente, dilucidar si en ese caso las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

¹⁰ Cuyo texto es el siguiente: "Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido reiteradamente el criterio de que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, para que un mandamiento de autoridad esté fundado y motivado, debe constar en el documento la firma autógrafa del servidor público que lo expida y no un facsímil, por consiguiente, tratándose de un cobro fiscal, el documento que se entregue al causante para efectos de notificación debe contener la firma autógrafa, ya que ésta es un signo gráfico que da validez a los actos de autoridad, razón por la cual debe estimarse que no es válida la firma facsimilar que ostente el referido mandamiento de autoridad.". Publicada con los datos de identificación siguientes Registro digital: 206419, Instancia: Segunda Sala, Octava Época, materia administrativa, tesis 2a./J. 2/92, fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Número 56, agosto de 1992, página 15 y Tipo: jurisprudencia.



están obligadas o no a examinar los conceptos de anulación tendentes a controvertir el fondo del asunto.

Ahora bien, una vez establecido lo anterior es relevante considerar lo que por su parte establece el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el cual es del tenor siguiente:

"Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:

"I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

"II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

"III. (DEROGADA, D.O.F. 13 DE JUNIO DE 2016)

"IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta ley, el tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

"En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

"Tratándose de sanciones, cuando dicho tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

"V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

"a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.



"b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE DICIEMBRE DE 2010)

"c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

(ADICIONADO, D.O.F. 12 DE JUNIO DE 2009)

"d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE JUNIO DE 2016)

"Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en la fracción IV, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses tratándose del Juicio Ordinario o un mes tratándose del Juicio Sumario de conformidad con lo previsto en el artículo 58-14 de la presente ley, contados a partir de que la sentencia quede firme.

"Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

"Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de esta ley. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental.

"Cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero,



se suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, entre el momento en que se pida la información o en que se solicite realizar el acto correspondiente y la fecha en que se proporcione dicha información o se realice el acto.

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE JUNIO DE 2016)

"Transcurridos los plazos establecidos en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

"En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

"La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6o. de esta ley."

Al respecto, sobre dicho precepto se ha pronunciado esta Segunda Sala al fallar el amparo directo 23/2019,¹¹ al precisar que en dicho numeral se regulan los diferentes sentidos que podrá tener una sentencia de nulidad (reconocimiento de validez o declaratoria de nulidad, ya sea para efectos, en forma lisa y llana, mediante el reconocimiento de un derecho subjetivo o la determinación de una condena).

Además, el segundo párrafo de tal norma hace una remisión a lo previsto en las fracciones II y III del artículo 51 de la ley en comento a efecto de establecer que cuando la violación detectada sea la omisión de los requisitos formales exigidos legalmente al acto o de vicios en el procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido del fallo, la Sala Fiscal declarará la nulidad para efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución.

¹¹ Fallado el dos de octubre de dos mil diecinueve por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek (ponente). Votó en contra el Ministro Eduardo Medina Mora Icaza, quien se reservó su derecho para formular voto particular. Ausente el Ministro José Fernando Franco González Salas.



Es decir, aunque el precepto en comento no establece el tipo de nulidad concreta que procede ante la identificación de determinada irregularidad del acto impugnado, lo cierto es que sí precisa los tipos de nulidades que podrán decretarse y las consecuencias que cada una de ellas genera, así como las reglas necesarias para evitar arbitrariedades por parte de la Sala Fiscal, las cuales son, en esencia:

Cuando la causa de la invalidez sea la omisión de los requisitos formales exigidos legalmente al acto o los vicios en el procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido del fallo, la Sala Fiscal debe declarar la nulidad del acto para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución.

A partir de lo explicado, la norma en comento prevé diversos escenarios que pueden presentarse con motivo de lo resuelto en los juicios de nulidad y si bien no establece las causas de nulidad que conducirán a la invalidez en forma absoluta (lisa y llana) o relativa (para efectos), no menos cierto es que de la intelección armónica y sistemática de los artículos 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se puede establecer que para determinar el tipo de nulidad producida, es necesario analizar el vicio de invalidez advertido en cada caso, así como el acto en que se produjo éste, pues sólo a partir de la conjunción de ambos elementos casuísticos podrá determinarse si la nulidad decretada debe ser lisa y llana, o bien, para efectos.

Ilustra las consideraciones anteriores la tesis P. XXXIV/2007, cuyo rubro es el siguiente:

"NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN."¹²

¹² Publicada con el texto siguiente: "La nulidad, entendida en un sentido amplio, es la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de todo valor a los actos carentes de los requisitos de forma o fondo que marca la ley o que se han originado en un procedimiento viciado. Ahora bien, la ley contempla dos clases de nulidad: la absoluta, calificada en la práctica jurisdiccional como lisa



En ese sentido, también se ha pronunciado de forma particular al respecto del tema que nos atañe esta Segunda Sala al fallar la diversa contradicción de tesis 210/2014,¹³ en donde el punto a dilucidar consistió en establecer qué alcance debe tener la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declara la nulidad por vicios de forma o de procedimiento de una resolución o acto derivado del ejercicio de facultades discrecionales, al respecto se precisó lo siguiente:

- Que el numeral 52 prevé únicamente dos tipos de nulidades: la **absoluta o lisa y llana**, que puede derivar de vicios de fondo, **de forma** o de procedimiento o, incluso, ser motivada por falta de competencia, según sea la causa por la que la resolución o acto impugnado sea anulado; y **la relativa o para efectos**, que puede decretarse por vicios de procedimiento o por falta de fundamentación y motivación.

y llana, que puede deberse a vicios de fondo, forma, procedimiento o, incluso, a la falta de competencia, y la nulidad para efectos, que normalmente ocurre en los casos en que el fallo impugnado se emitió al resolver un recurso administrativo; si se violó el procedimiento la resolución debe anularse, la autoridad quedará vinculada a subsanar la irregularidad procesal y a emitir una nueva; cuando el motivo de la nulidad fue una deficiencia formal, por ejemplo, la ausencia de fundamentación y motivación, la autoridad queda constreñida a dictar una nueva resolución fundada y motivada. En esa virtud, la nulidad lisa y llana coincide con la nulidad para efectos en la aniquilación total, la desaparición en el orden jurídico de la resolución o acto impugnado, independientemente de la causa específica que haya originado ese pronunciamiento, pero también existen diferencias, según sea la causa de anulación, por ejemplo, en la nulidad lisa y llana la resolución o acto quedan nulificados y no existe la obligación de emitir una nueva resolución en los casos en que no exista autoridad competente, no existan fundamentos ni motivos que puedan sustentarla o que existiendo se hayan extinguido las facultades de la autoridad competente; sin embargo, habrá supuestos en los que la determinación de nulidad lisa y llana, que aunque no constriñe a la autoridad tampoco le impedirá a la que sí es competente que emita la resolución correspondiente o subsane el vicio que dio motivo a la nulidad, ya que en estas hipótesis no existe cosa juzgada sobre el problema de fondo del debate, es decir, solamente la nulidad absoluta o lisa y llana que se dicta estudiando el fondo del asunto es la que impide dictar una nueva resolución, pues ya existirá cosa juzgada sobre los problemas de fondo debatidos.". Cuyos datos de identificación son los siguientes: Registro digital: 170684. Instancia: Pleno. Novena Época, materia administrativa, tesis P. XXXIV/2007. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 26 y Tipo: Aislada.

¹³ Fallada por esta Segunda Sala en sesión de cinco de noviembre de dos mil catorce por mayoría de tres votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas (ponente) en sustitución del Ministro Sergio A. Valls Hernández, y presidente Luis María Aguilar Morales. Los Ministros Alberto Pérez Dayán y Margarita Beatriz Luna Ramos emiten su voto en contra.



- Se precisó que solamente la **nulidad absoluta o lisa y llana** precedida de un estudio de fondo del asunto es la que impide dictar una nueva resolución o acto, por existir cosa juzgada precisamente sobre el fondo del problema debatido, y que tratándose de **nulidad relativa o para efectos**, derivada de vicios de procedimiento o por falta de fundamentación y motivación, o de competencia, en que no se juzga sobre el fondo del asunto, existe la posibilidad de que se emita una nueva resolución que supere la deficiencia que originó la nulidad, como sería corregir el procedimiento, fundar y motivar la nueva resolución, o que la autoridad competente emita otra.

- Bajo ese panorama se estableció que cuando la resolución o acto materia del juicio contencioso administrativo federal derive de un procedimiento oficioso iniciado con motivo del ejercicio de facultades discrecionales, y el Tribunal declare su ilegalidad por vicios de forma, no puede decretarse una nulidad lisa y llana, ni simple o discrecional, como se establecía en el artículo 239, fracción III, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil cinco, sino que la nulidad necesariamente debe ser para el efecto, según sea el caso, de que la autoridad reponga el procedimiento, dicte una nueva resolución, o bien, decida no hacerlo, en la medida en que no puede ser conminada para ello a través del procedimiento de cumplimiento de sentencia, ni impedírsele que lo haga, en el entendido de que si decide hacerlo, lo podrá realizar siempre que no hayan caducado sus facultades y se encuentre dentro del plazo de cuatro meses con los que cuenta para cumplir con el fallo, puesto que de no cumplir en dicho plazo precluirá su facultad respectiva, siempre que con ello no se afecte al actor.

- Finalmente, se llegó a la conclusión de que la nulidad de una resolución o acto impugnado derivado de un procedimiento oficioso iniciado con motivo de facultades discrecionales, debe ser para el efecto de que quede a discreción de la autoridad reponer el procedimiento o dictar una nueva resolución, ya que no puede ser conminada para ello a través del procedimiento de cumplimiento de sentencia, ni impedírsele actuar en uno u otro sentido.

- Indicando que la sentencia que declare la nulidad del acto impugnado por irregularidades formales, deberá señalar en forma expresa cuáles son los vicios de ese acto o del procedimiento del que derive, los términos en que la



autoridad demandada debe proceder y los plazos con que contará para dar cumplimiento a la sentencia, para que si la autoridad decide reponer el procedimiento o dictar una nueva resolución, se ciña a lo determinado en la sentencia anulatoria a fin de subsanar el vicio detectado y evite volver a incurrir en la deficiencia, eso, desde luego, mientras sus facultades no hayan caducado, y dentro del término legal concedido para ello, esto es, de cuatro meses.

- Ello fue así, porque en la primera parte de la fracción IV del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se establece categóricamente que las causas de ilegalidad atinentes a violaciones procesales o formales, dan lugar, sin excepción alguna, a una nulidad para efectos, pues señala que siempre que se actualice alguno de los referidos motivos de ilegalidad, es decir, en todos los casos en que se declare la ilegalidad con motivo de la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes o por vicios del procedimiento, cuando afecten las defensas del quejoso y trasciendan al sentido de aquélla, deberá declararse la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución, según el caso; sin hacer distinción alguna entre las resoluciones que proceden de una instancia, petición o recurso (de pronunciamiento forzoso) y aquéllas que emanan de procedimientos oficiosos iniciados con motivo del ejercicio de facultades discrecionales.

De dicha ejecutoria derivó el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 133/2014 (10a.), cuyos título y subtítulo son los siguientes:

"NULIDAD DE RESOLUCIONES O ACTOS DERIVADOS DEL EJERCICIO DE FACULTADES DISCRECIONALES. LA DECRETADA POR VICIOS DE FORMA DEBE SER PARA EFECTOS."¹⁴

¹⁴ Cuyo texto es el siguiente: "De lo dispuesto en los artículos 51, 52 y 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, derivan las causas que dan lugar a la ilegalidad de la resolución impugnada, así como el tipo de nulidad que origina cada una de ellas y los actos que la autoridad debe realizar en cumplimiento de la sentencia anulatoria. En este marco se observa que cuando la resolución o acto materia del juicio deriva de un procedimiento oficioso iniciado con motivo del ejercicio de facultades discrecionales y se decreta su ilegalidad por vicios de forma, no puede decretarse su nulidad lisa y llana, ni simple o discrecional, sino que ésta debe ser para efectos, los cuales se traducen en que la autoridad determine dictar una nueva resolución o bien, decida no hacerlo, en el entendido de que si decide actuar deberá sujetarse al plazo de cuatro meses con



Al tenor de lo expuesto, para determinar qué tipo de nulidad se produce es necesario analizar el vicio de invalidez advertido en cada caso así como el acto en que se produjo éste, bajo ese escenario es que la falta de firma del acto impugnado constituye una causa de invalidez generada por la omisión de los requisitos formales exigidos legalmente al acto, esto es, por vicios de forma, que afectan las defensas del particular el cual permite que ese acto impugnado genere una nulidad absoluta o lisa y llana que deriva del vicio de forma consistente en la falta de firma, nulidad que no es inhabilitante pues no le impide a la autoridad a volver a emitir el acto.

En efecto, lo expuesto nos permite establecer válidamente que cuando dentro de los conceptos de invalidez se reclame la falta de firma autógrafa de la autoridad emisora en el acto impugnado (aun cuando contenga únicamente firma facsimilar) y de ser el concepto de anulación que se analice declarándolo fundado en lugar de examinar los otros conceptos tendentes a controvertir el fondo del asunto que podrían llevar a declarar una nulidad lisa y llana por cuestiones de fondo, en donde en atención a los distintos tipos de nulidades referidas trae consigo que si la causa de invalidez es por la omisión de dicho requisito formal al no trastocar los aspectos importantes del acto pueda ser subsanado mediante la emisión de un nuevo acto que corrija la irregularidad advertida al no ser una nulidad inhabilitante.

En esa medida, debemos tomar en cuenta en qué consiste el principio de mayor beneficio el cual este Alto Tribunal ha establecido al fallar la contradicción de tesis 37/2003-PL,¹⁵ que en los juicios de amparo directo el estudio de los conceptos de violación que determinen su concesión debe atender al principio de mayor beneficio, es decir, que la concesión del amparo en la vía directa que otorga mayores beneficios para el quejoso será aquella en la que la consecuencia de esa protección sea la de eliminar en su totalidad los efectos del acto re-

los que cuenta para cumplir con el fallo y a subsanar los vicios formales de que adolecía el acto declarado nulo, en los términos expresamente señalados en la sentencia que se cumplimente.". Publicada con los datos de identificación siguientes: Registro digital: 2008559, Instancia: Segunda Sala. Décima Época, materia administrativa, tesis 2a./J. 133/2014 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1689, Tipo: jurisprudencia.

¹⁵ Fallada por el Tribunal Pleno del treinta y uno de agosto de dos mil cuatro.



clamado, pues así se observará en su integridad la garantía de acceso efectivo a la justicia prevista en el artículo 17 constitucional, que garantiza a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia.

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia P./J. 3/2005, cuyo rubro es el siguiente:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES."¹⁶

Consecuentemente, al tenor de las premisas apuntadas nos permite determinar de forma válida que cuando la razón del planteamiento del concepto de invalidez consista en la falta de firma de la autoridad que emite el acto impugnado y sólo se estudie éste declarándolo fundado, sin entrar a analizar el resto de los conceptos de impugnación dirigidos al fondo del asunto trae como consecuencia inmediata que se genere una nulidad lisa y llana o absoluta que genera una nulidad que no es inhabilitante pues no le impide a la autoridad volver a emitir el acto, ya que se actualiza un vicio formal, por tanto, aun cuando nos ubique-

¹⁶ Cuyo texto es el siguiente: "De acuerdo con la técnica para resolver los juicios de amparo directo del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, con independencia de la materia de que se trate, el estudio de los conceptos de violación que determinen su concesión debe atender al principio de mayor beneficio, pudiéndose omitir el de aquellos que, aunque resulten fundados, no mejoren lo ya alcanzado por el quejoso, inclusive los que se refieren a constitucionalidad de leyes. Por tanto, deberá quedar al prudente arbitrio del órgano de control constitucional determinar la preeminencia en el estudio de los conceptos de violación, atendiendo a la consecuencia que para el quejoso tuviera el que se declararan fundados. Con lo anterior se pretende privilegiar el derecho contenido en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en garantizar a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que en los diversos asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de amparo se diluciden de manera preferente aquellas cuestiones que originen un mayor beneficio jurídico para el gobernado, afectado con un acto de autoridad que al final deberá ser declarado inconstitucional." Publicada con los datos de identificación siguientes: Registro digital: 179367, Instancia: Pleno, Novena Época, materia común, tesis P./J. 3/2005. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXI, febrero de 2005, página 5 y Tipo: jurisprudencia.



mos en el supuesto aludido, atendiendo al principio de mayor beneficio la Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene la obligación de estudiar los conceptos de impugnación dirigidos a controvertir el fondo del asunto, pues ello nos permitiría que ese acto impugnado produzca una nulidad lisa y llana por cuestiones de fondo en donde se obtendría la totalidad de la pretensión del actor, pudiendo en su caso impedir que se vuelva a emitir un nuevo acto.

Conforme a lo expuesto anteriormente, esta Segunda Sala determina que, en términos de los artículos 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al resolver un juicio contencioso administrativo las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, deben y están obligadas a analizar los conceptos de anulación tendentes a controvertir el fondo del asunto, en atención al principio de mayor beneficio, aun y cuando se determine que el acto impugnado carece de firma autógrafa de la autoridad emisora, no obstante que únicamente contenga firma facsimilar.

Esto es así, puesto que si nos ubicamos en el supuesto a que se alude, atendiendo al principio de mayor beneficio las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa deben analizar los conceptos de anulación tendentes a controvertir el fondo, aun y cuando ya se hubiera determinado que el acto impugnado carece de la firma autógrafa de la autoridad emisora (no obstante que contenga únicamente firma facsimilar), debido a que le puede generar un mayor beneficio al actor al lograr alcanzar el fondo de su pretensión, pues ello traerá como consecuencia eliminar en su totalidad los efectos del acto impugnado, ya que generaría una nulidad lisa y llana por cuestiones de fondo que inhabilitaría a la autoridad a volver a actuar, esto de conformidad con el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Esto es, debido a que atendiendo al principio de mayor beneficio de estudiar los conceptos de impugnación tendentes al fondo del asunto va a generar que se declare una nulidad absoluta o lisa y llana por violaciones de fondo en donde se logrará la totalidad de la pretensión principal y pudiendo en su caso impedir que la autoridad emita un nuevo pronunciamiento al haber alcanzado la satisfacción absoluta de lo reclamado, a diferencia de lo que sucede cuando se analiza la falta de firma de la autoridad emisora, que sólo genera la actualización de una nulidad lisa y llana pero no inhabilitante, en donde, de acuerdo a la



definición apuntada con anterioridad, no se alcanza la pretensión principal y absoluta generando que la autoridad sí pueda volver a dictar el acto subsanando dicho error, debido a que no se inhabilita a la autoridad a actuar.

Consecuentemente, cuando llegue a advertirse que el acto de autoridad adolece de la falta de firma autógrafa por parte de la autoridad administrativa que dicta el acto, aun cuando contiene únicamente firma facsimilar, ubicándose en el supuesto que refiere el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, consistente en que la resolución administrativa es ilegal por incurrir en la omisión de un requisito formal, que conduce a declarar una nulidad lisa y llana mas no inhabilitante, en términos del artículo 52 del aludido ordenamiento jurídico, si existen conceptos de anulación tendentes a controvertir el fondo del acto impugnado, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa deberán privilegiar el estudio de dichos planteamientos porque, de declararse fundados, en ellos el particular sí puede ver colmada la pretensión sustancial y principal contenida en la demanda de nulidad, pues ello traerá como consecuencia eliminar en su totalidad los efectos del acto impugnado, ya que generaría una nulidad lisa y llana por cuestiones de fondo, por lo que no resulta idóneo limitarse al estudio de la violación formal consistente en la falta de firma, ello al tenor del principio de mayor beneficio.

Sin que lo anterior implique que en el supuesto en que no resulte fundado y favorable al actor el análisis de los conceptos de anulación vinculados al fondo del asunto, que lleven a una nulidad absoluta o lisa y llana por cuestiones de fondo, en ese caso, se deba dejar de declarar la nulidad como consecuencia de haber determinado que el acto impugnado carece de la firma autógrafa de la autoridad emisora (no obstante que contenga únicamente firma facsimilar), debido a que siempre se debe atender al principio de mayor beneficio en favor de la parte actora.

En mérito de lo expuesto, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA ESTÁN OBLIGADAS AL



ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN TENDENTES A CONTROVERTIR EL FONDO DEL ASUNTO, AUN Y CUANDO EL ACTO IMPUGNADO CAREZCA DE LA FIRMA AUTÓGRAFA DE LA AUTORIDAD (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 51 Y 52 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron respecto a si debían estudiarse los conceptos de anulación relativos al fondo del asunto a pesar de que se declare la nulidad del acto impugnado por carecer de firma autógrafa, aun cuando contiene únicamente firma facsimilar, ello de conformidad con el principio de mayor beneficio. Al respecto, los Órganos Colegiados Contendientes llegaron a conclusiones diferentes, toda vez que mientras uno determinó que cuando se declare la nulidad de la resolución por el vicio formal indicado por parte de la autoridad emisora, sí se debía privilegiar el estudio de los argumentos de fondo del asunto, bajo el principio de mayor beneficio; mientras que el otro Tribunal Colegiado consideró lo contrario, ya que estimó que la falta del requisito apuntado generaba la inexistencia del acto, que no lograba superarse ni aun a la luz del mencionado principio.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que en términos del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al resolver un juicio contencioso administrativo las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, deben y están obligadas a analizar los conceptos de anulación tendentes a controvertir el fondo del asunto, en atención al principio de mayor beneficio, aun y cuando se determine que el acto impugnado carece de firma autógrafa de la autoridad emisora, no obstante que únicamente contenga firma facsimilar.

Justificación: Cuando llegue a advertirse que el acto de autoridad adolece de la falta de firma autógrafa por parte de la autoridad administrativa que dicta el acto, aun cuando contiene únicamente firma facsimilar, ubicándose en el supuesto que refiere el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, consistente en que la resolución administrativa es ilegal por incurrir en la omisión de un requisito formal, que conduce a declarar una nulidad lisa y llana mas no inhabilitante, en términos del artículo 52 del aludido



ordenamiento jurídico, si existen conceptos de anulación tendentes a controvertir el fondo del acto impugnado, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa deberán privilegiar el estudio de dichos planteamientos porque, de declararse fundados, en ellos el particular sí puede ver colmada la pretensión sustancial y principal contenida en la demanda de nulidad, pues ello traerá como consecuencia eliminar en su totalidad los efectos del acto impugnado, ya que generaría una nulidad lisa y llana por cuestiones de fondo, por lo que no resulta idóneo limitarse al estudio de la violación formal consistente en la falta de firma, ello al tenor del principio de mayor beneficio. Sin que lo anterior implique que en el supuesto en que no resulte fundado y favorable al actor el análisis de los conceptos de anulación vinculados al fondo del asunto, que lleven a una nulidad absoluta o lisa y llana, en ese caso, se deba dejar de declarar la nulidad como consecuencia de haber determinado que el acto impugnado carece de la firma autógrafa de la autoridad emisora (no obstante que contenga únicamente firma facsimilar), debido a que siempre se debe atender al principio de mayor beneficio en favor de la parte actora.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos redactados en el último considerando de la presente resolución.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución 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 (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.



Firman la Ministra presidenta de la Segunda Sala, el Ministro ponente y la secretaria de Acuerdos, quien 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 de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 133/2014 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de febrero de 2015 a las 09:30 horas.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010 y P./J. 125/2004 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120 y Tomo XXI, enero de 2005, página 5, con número de registro digital: 179578.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA ESTÁN OBLIGADAS AL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN TENDENTES A CONTROVERTIR EL FONDO DEL ASUNTO, AUN Y CUANDO EL ACTO IMPUGNADO CAREZCA DE LA FIRMA AUTÓGRAFA DE LA AUTORIDAD (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 51 Y 52 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron respecto a si debían estudiarse los conceptos de anulación relativos al fondo del asunto a pesar de que se declare la nulidad del acto impugnado por carecer de firma autógrafa, aun cuando contiene únicamente firma facsimilar, ello de conformidad con el principio de mayor beneficio. Al respecto, los órganos colegiados contendientes llegaron a conclusiones diferentes,



toda vez que mientras uno determinó que cuando se declare la nulidad de la resolución por el vicio formal indicado por parte de la autoridad emisora, sí se debía privilegiar el estudio de los argumentos de fondo del asunto, bajo el principio de mayor beneficio; mientras que el otro Tribunal Colegiado consideró lo contrario, ya que estimó que la falta del requisito apuntado generaba la inexistencia del acto, que no lograba superarse ni aun a la luz del mencionado principio.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que en términos del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al resolver un juicio contencioso administrativo las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, deben y están obligadas a analizar los conceptos de anulación tendentes a controvertir el fondo del asunto, en atención al principio de mayor beneficio, aun y cuando se determine que el acto impugnado carece de firma autógrafa de la autoridad emisora, no obstante que únicamente contenga firma facsimilar.

Justificación: Cuando llegue a advertirse que el acto de autoridad adolece de la falta de firma autógrafa por parte de la autoridad administrativa que dicta el acto, aun cuando contiene únicamente firma facsimilar, ubicándose en el supuesto que refiere el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, consistente en que la resolución administrativa es ilegal por incurrir en la omisión de un requisito formal, que conduce a declarar una nulidad lisa y llana mas no inhabilitante, en términos del artículo 52 del aludido ordenamiento jurídico, si existen conceptos de anulación tendentes a controvertir el fondo del acto impugnado, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa deberán privilegiar el estudio de dichos planteamientos porque, de declararse fundados, en ellos el particular sí puede ver colmada la pretensión sustancial y principal contenida en la demanda de nulidad, pues ello traerá como consecuencia eliminar en su totalidad los efectos del acto impugnado, ya que generaría una nulidad lisa y llana por cuestiones de fondo, por lo que no resulta idóneo limitarse al estudio de la violación formal consistente en la falta de firma, ello al tenor del principio de mayor beneficio. Sin que lo anterior implique que en el supuesto en que no resulte fundado y favorable al actor el análisis de los



conceptos de anulación vinculados al fondo del asunto, que lleven a una nulidad absoluta o lisa y llana, en ese caso, se deba dejar de declarar la nulidad como consecuencia de haber determinado que el acto impugnado carece de la firma autógrafa de la autoridad emisora (no obstante que contenga únicamente firma facsimilar), debido a que siempre se debe atender al principio de mayor beneficio en favor de la parte actora.

2a./J. 31/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 28/2021. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de abril 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: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Selene Villafuerte Alemán.

Tesis y criterio contendientes:

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver los amparos directos 612/2018, 661/2018, 82/2019, 735/2018 y 17/2019, los cuales dieron origen a la tesis de jurisprudencia I.2o.A. J/3 (10a.), de título y subtítulo: "NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL POR CARECER DE LA FIRMA AUTÓGRAFA DE LA AUTORIDAD EMISORA. AL IMPLICAR LA INEXISTENCIA JURÍDICA, IMPIDE EL ANÁLISIS DE LOS DEMÁS ARGUMENTOS HECHOS VALER POR EL ACTOR.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de agosto de 2019 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, Tomo IV, agosto 2019, página 4250, con número de registro digital: 2020337; y,

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo directo 192/2020.

Tesis de jurisprudencia 31/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecinueve de mayo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PRUEBAS DOCUMENTALES EN EL RECURSO DE QUEJA. SON ADMISIBLES LAS QUE SE OFRECEN PARA DESESTIMAR LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA MANIFIESTA E INDUDABLE INVOCADA EN EL ACUERDO RECURRIDO MEDIANTE EL QUE SE DESECHÓ LA DEMANDA DE AMPARO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 263/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS TERCERO DEL SEXTO CIRCUITO Y QUINTO DEL TERCER CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 3 DE MARZO 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: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.

II. COMPETENCIA

4. Esta Segunda Sala es competente para resolver la contradicción de tesis en términos de los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que la contradicción se suscitó entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos al resolver recursos de queja, sin que se estime necesaria 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, los Magistrados integrantes del Quinto Tribunal Colegiado en Materia

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



Administrativa del Tercer Circuito están legitimados para denunciar la contradicción de tesis que nos ocupa, ya que dicho órgano jurisdiccional sustentó uno de los criterios contendientes.

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

6. Esta Segunda Sala estima que existe contradicción de criterios, ya que los órganos colegiados contendientes examinaron la misma cuestión jurídica y adoptaron criterios discrepantes.

7. Para corroborar lo anterior es necesario precisar las posturas de los órganos jurisdiccionales involucrados en esta contradicción de tesis.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito en el recurso de queja 71/2019

8. El órgano colegiado previamente al estudio de los agravios hechos valer en el recurso de queja, sostuvo lo siguiente:

9. Se considera preciso destacar que la parte quejosa ofreció en este expediente de queja, una prueba que estima necesaria para la resolución del asunto, específicamente para demostrar lo infundado del auto recurrido, por el que se desechó su demanda de amparo al considerar el juzgador que se actualizaba una causa de improcedencia.

10. Así, procede pronunciarse respecto de la probanza ofrecida por el quejoso, consistente en la impresión de una imagen donde se aprecian cámaras de video vigilancia colocadas en un poste, que dicho quejoso manifiesta corresponde a una fotografía tomada en determinadas calles, la cual sí debe admitirse como prueba para efectos del recurso de queja.

11. Lo anterior, porque si bien tal probanza fue ofrecida con la finalidad de desvirtuar una causa de improcedencia del juicio de amparo, esto es, que en 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."



caso no se actualiza la prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo que invocó el Juez en el auto recurrido, lo cual, en principio, tornaría improcedente su ofrecimiento, debido a que, por regla general, en el recurso de queja el Tribunal Colegiado no debe juzgar la conducta del Juez sino frente a las circunstancias que concurrieron en el momento en que se emitió la resolución recurrida, lo cierto es que, en la especie, al haberse desechado la demanda de amparo, el recurrente no cuenta con otra oportunidad para demostrar la ilegalidad del acuerdo impugnado.

12. Es cierto que cuando las pruebas tienen como propósito demostrar la actualización de una causa de improcedencia del juicio de amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que en tal supuesto se puede considerar ese tipo de prueba, tal como se desprende de las jurisprudencias: "IMPROCEDENCIA. LAS PRUEBAS QUE ACREDITAN LA ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSAL, PUEDEN ADMITIRSE EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO O EN REVISIÓN, SALVO QUE EN LA PRIMERA INSTANCIA SE HAYA EMITIDO PRONUNCIAMIENTO AL RESPECTO Y NO SE HUBIESE COMBATIDO."; y, "PRUEBAS EN LA REVISIÓN. DEBEN TOMARSE EN CONSIDERACIÓN LAS SUPERVENIENTES, SI SE RELACIONAN CON LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS."

13. Aun cuando en el caso no se da tal supuesto, porque la prueba ofrecida no tiene como objeto acreditar la actualización de alguna causa de improcedencia, sino al contrario, pretende desvirtuar la que hace valer la autoridad responsable, debe admitirse la prueba en comento.

14. Lo anterior es así, porque el supuesto en el que nos encontramos, esto es, se desechó la demanda debido a que se estimó actualizada una causa notoria y manifiesta de improcedencia, resulta equiparable al sobreseimiento fuera de audiencia, caso en el que la ley de amparo sí permite el ofrecimiento de pruebas en el recurso de revisión que se interponga en su contra para desvirtuarlo.

15. En efecto, el artículo 93, fracción VII, de la Ley de Amparo prevé que, al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional sólo tomará en consideración las pruebas que se hubiesen rendido ante la autoridad responsable



o el órgano jurisdiccional de amparo, salvo aquellas que tiendan a desestimar el sobreseimiento fuera de la audiencia constitucional.

16. Siguiendo la lógica del artículo mencionado se obtiene que si en el recurso de revisión es posible el ofrecimiento y admisión de pruebas para el caso de que se haya sobreseído fuera de audiencia, debido a que esa decisión implica que no existirá otro momento en el que el quejoso pueda aportarlas (como sería en la celebración de la audiencia), debe considerarse en concordancia con lo anterior, que también resultan admisibles en el recurso de queja para el caso de que se deseche la demanda por notoria improcedencia, puesto que en ese supuesto tampoco el inconforme contará con otro momento para ofrecerlas, en la medida en que tal decisión implica la no sustanciación de las subsecuentes etapas del juicio de amparo, entre ellas la de ofrecimiento de pruebas.

17. Lo anterior tiene sentido si se toma en cuenta que al permitir el ofrecimiento de pruebas en contra del acuerdo que desechó la demanda de amparo por notoria improcedencia, se contarán con más elementos para conocer si la decisión adoptada por el juzgador de amparo se encuentra apegada a derecho, lo que tiene como finalidad respetar el principio de acceso a la justicia.

18. Por lo expuesto, se estima que la prueba ofrecida por la parte recurrente en su escrito de agravios, consistente en la impresión de una imagen donde se aprecian cámaras de video vigilancia colocadas en un poste, que el quejoso manifiesta corresponde a una fotografía tomada en determinadas calles, debe admitirse para efectos de este recurso.

19. Las consideraciones descritas dieron origen a la tesis aislada siguiente:

"RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE AMPARO. SON ADMISIBLES LAS PRUEBAS CUANDO SE IMPUGNE EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO POR NOTORIA IMPROCEDENCIA. El artículo 93, fracción VII, de la Ley de Amparo prevé que al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional sólo tomará en consideración las pruebas que se hubiesen rendido ante la autoridad responsable o el órgano jurisdiccional de amparo, salvo aquellas que tiendan a desestimar el sobreseimiento fuera de la audiencia constitucional.



Luego, siguiendo la lógica de la anterior porción normativa se obtiene que si en el recurso de revisión es posible el ofrecimiento y admisión de pruebas para el caso de que se haya determinado sobreseer fuera de audiencia, en razón de que dicha determinación implica que no existirá otro momento en el que el recurrente pueda aportarlas (como lo sería la celebración de la audiencia constitucional), debe considerarse, por ser equiparable, que también son admisibles en el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso a), del mismo ordenamiento, cuando se impugne el desechamiento de la demanda de amparo indirecto por notoria improcedencia, pues en este supuesto tampoco el inconforme contará con otro momento para ofrecerlas, en la medida en que dicha determinación implica la no sustanciación de las subsecuentes etapas del juicio, entre ellas, la de ofrecimiento y desahogo de pruebas. Lo anterior cobra sentido, si se toma en cuenta que al permitir el ofrecimiento de pruebas contra el desechamiento señalado, se contará con más elementos para conocer si la determinación tomada se encuentra apegada a derecho, con la finalidad de respetar el principio de acceso a la justicia."

Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito en el recurso de queja 268/2020

20. En el recurso de queja el tribunal de amparo consideró lo siguiente:

21. Los agravios son infundados, porque la decisión de la Juez Federal de desechar la demanda de amparo con base en la causa de improcedencia prevista en el artículo, 61, fracción XXIII, con relación al diverso numeral 6, ambos de la Ley de Amparo, es correcta, al constatarse en autos que el citado escrito fue presentado sin la firma autógrafa de quien promueve el juicio de amparo, como así lo reconoce la propia quejosa en su pliego de agravios.

22. Sin que pase inadvertido que la recurrente anexó al pliego de agravios, en vía de prueba el "acuse" de la demanda de amparo (con firma original), no obstante, esa probanza no es viable de analizar en este recurso al no existir oportunidad probatoria, porque la litis se circunscribe en analizar el pliego de agravios, la resolución recurrida, el informe materia de la queja y las constancias del juicio de amparo, conforme a lo que establece el artículo 101 de la Ley de Amparo, entre las cuales no obra el documento en cuestión.



23. De las consideraciones descritas anteriormente se observa que **los órganos colegiados contendientes examinaron la misma cuestión jurídica** consistente en definir si en el recurso de queja interpuesto contra el acuerdo en que se desechó la demanda de amparo por actualizarse una causa de improcedencia manifiesta e indudable, son o no admisibles las pruebas documentales tendientes a desacreditar esa circunstancia.

24. Asimismo, se aprecia que los órganos colegiados resolvieron de modo diferente la cuestión jurídica descrita, ya que el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito** estimó que sí son admisibles las pruebas documentales ofrecidas en el recurso de queja que tengan como propósito demostrar que no se actualiza la causa de improcedencia invocada en el acuerdo impugnado.

25. En cambio, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** consideró que en el recurso de queja no se admiten pruebas, porque en términos del artículo 101 de la Ley de Amparo la materia de tal medio de defensa consiste únicamente en analizar los motivos de agravio hechos valer por la parte recurrente, la resolución impugnada, el informe elaborado por el juzgador y las constancias del juicio de amparo.

26. 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 son o no admisibles las pruebas documentales ofrecidas por la parte quejosa en su recurso de queja, cuya finalidad es desestimar la causa de improcedencia manifiesta e indudable que se invocó en el acuerdo por el que se desechó la demanda de amparo.

27. Sin que sea obstáculo el hecho de que, en los asuntos analizados por los órganos colegiados contendientes, la causa de improcedencia manifiesta e indudable que se estimó actualizada no sea la misma, ya que ello no afecta a la conclusión de que sí existe contradicción de criterios en tanto que, como se advirtió, el aspecto fáctico que le da origen es que en ambos casos las partes quejasas interpusieron recurso de queja en el cual ofrecieron pruebas documentales tendientes a desvirtuar la causa de improcedencia suscitada, y un colegiado estimó que sí eran admisibles las pruebas en esa instancia, mientras que



el otro tribunal consideró que no lo eran. En consecuencia, sí existe contradicción de tesis.

V. ESTUDIO

28. De acuerdo con el apartado anterior, la materia de la contradicción de tesis consiste en definir si deben o no admitirse las pruebas documentales ofrecidas en el recurso de queja, cuya finalidad es controvertir la causa de improcedencia manifiesta e indudable que se consideró actualizada al proveer sobre una demanda de amparo indirecto y que, consecuentemente, dio lugar a que se desechara.

29. En esa lógica, para resolver la contradicción de criterios conviene tener en cuenta los artículos 97, 99, 100 y 101 de la Ley de Amparo que regulan el recurso de queja de que se trata, los cuales, en la parte que interesan, son del tenor siguiente:

"Artículo 97. El recurso de queja procede:

"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

"a) Las que admitan total o parcialmente, desechen o tengan por no presentada una demanda de amparo o su ampliación; ..."

"Artículo 99. El recurso de queja deberá presentarse por escrito ante el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo."

"Artículo 100. En el escrito de queja se expresarán los agravios que cause la resolución recurrida.

"En caso de que el escrito de expresión de agravios se presente en forma impresa, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes, señalando las constancias que en copia certificada deberán remitirse al órgano jurisdiccional que deba resolver el recurso. Esta exigencia no será necesaria en los casos que el recurso se presente en forma electrónica."



"Artículo 101. El órgano jurisdiccional notificará a las demás partes la interposición del recurso para que en el plazo de tres días señalen constancias que en copia certificada deberán remitirse al que deba resolver. Transcurrido el plazo, enviará el escrito del recurso, copia de la resolución recurrida, el informe sobre la materia de la queja, las constancias solicitadas y las demás que estime pertinentes. Para el caso de que el recurso se hubiere interpuesto por la vía electrónica, se enviará el expediente electrónico. ..."

30. De los preceptos transcritos se aprecia que, en el juicio de amparo indirecto, el recurso de queja procede, entre otros supuestos, contra el acuerdo por el que se desecha la demanda, así como que tal medio de impugnación deberá presentarse ante el Juzgado de Distrito que conozca del juicio.

31. Asimismo, que las partes podrán señalar las constancias que en copia certificada deberán remitirse al órgano jurisdiccional que resolverá el recurso y, una vez transcurrido el plazo para ello, el Juzgado de Distrito enviará el escrito del recurso, copia de la resolución recurrida, el informe sobre la materia de la queja, las constancias solicitadas por las partes y las demás que estime pertinentes.

32. De esta manera, como puede observarse, los artículos transcritos no disponen cuestión alguna sobre la posibilidad de aportar pruebas documentales en el recurso de queja, por el contrario, limitan su materia al análisis de los motivos de agravio hechos valer, el acuerdo recurrido, el informe elaborado por el órgano jurisdiccional de amparo y las constancias del juicio que las partes hayan señalado para su envío en copia certificada al órgano colegiado, sin poder abarcar otros aspectos, como pudieran ser las pruebas documentales ofrecidas en el propio recurso.

33. No obstante, en el caso es importante traer a colación lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en relación con la posibilidad de admitir pruebas en los medios de impugnación procedentes en el juicio de amparo, específicamente en el recurso de revisión.

34. Así, tenemos que para este Alto Tribunal en el recurso de revisión no es posible la admisión de probanza alguna, por lo que, si los interesados las aportan, no deben ser tomadas en consideración por el órgano revisor, puesto que,



de lo contrario, se alterarían los términos de la contienda jurisdiccional, lo que a su vez provocaría inseguridad jurídica respecto de la actuación de los órganos judiciales.

35. Lo anterior así se corrobora, por ejemplo, de los criterios siguientes:

"PRUEBAS EN EL AMPARO (REVISIÓN NATURALEZA DE LA). Conforme al artículo 91 de la Ley de Amparo, en el recurso de revisión sólo se tomarán en cuenta las pruebas que se hubiesen rendido ante el Juez de Distrito, lo que implica que la revisión no debe (sic) recibirse pruebas de especie alguna, y si los interesados las aportan, no deben tomarse en cuenta para resolver la revisión, ya que ésta no constituye una instancia dentro de la significación técnica del término, y no sólo ha de decidir sobre las infracciones legales cometidas por el inferior."²

"AMPARO, PRUEBAS EN LA REVISIÓN. De acuerdo con la fracción II del artículo 91 de la Ley de Amparo, en el recurso de revisión sólo se tomarán en cuenta las pruebas rendidas ante el Juez, y por ello, aun cuando en un caso, la conclusión establecida con las rendidas ante el Juez, pudiera corroborarse con las exhibidas por la recurrente, sería indebido hacer un análisis de las mismas."³

"PRUEBAS EN AMPARO. NO SE ADMITEN EN PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN. Las pruebas exhibidas al tramitarse el recurso de revisión con objeto de justificar el interés jurídico y la legitimación del quejoso, deben presentarse ante el Juez de Distrito, sin que sea óbice que el oferente manifieste, bajo protesta de decir verdad, que no obraban en su poder al momento de solicitar el amparo ni al interponer el recurso, atendiendo a que en el procedimiento de revisión no son de admitirse pruebas, y toda vez que hay otros medios demostrativos."⁴

² Tesis aislada emitida por la Primera Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CIV, página 695, «con número de registro digital: 299935».

³ Tesis aislada emitida por la Segunda Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, volumen LIII, Tercera Parte, página 15, «con número de registro digital: 267179».

⁴ Tesis aislada emitida por la Segunda Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, enero-junio de 1988, página 230, «con número de registro digital: 206543».



36. Sin embargo, esta Suprema Corte también ha considerado que el criterio de inadmisibilidad de pruebas en la revisión debe aplicarse de manera estricta, considerándosele como una regla general para los casos en que la materia de impugnación se circunscribe a cuestionamientos de legalidad que, para resolverlos, necesariamente debe atenderse al estado de las cosas del momento en que se pronunció la resolución recurrida, sin introducir elemento alguno que pueda alterar la situación juzgada, puesto que resultaría antijurídico declarar ilegal una resolución con base en elementos o circunstancias que el órgano revisado no pudo tener en consideración al emitirla.

37. Ello es así, porque el procedimiento que se sigue para resolver un recurso dentro del juicio de amparo no constituye, en la acepción técnico-jurídica del vocablo, una instancia en la que las partes deban justificar sus proposiciones, sino el medio por el que un órgano jurisdiccional de jerarquía superior al que emitió la resolución recurrida examina, en atención a los agravios, la legalidad de esa resolución.

38. Por tanto, esta Corte ha establecido que la prohibición de admitir pruebas en el recurso de revisión se refiere exclusivamente a las que tienden a demostrar la existencia o constitucionalidad de los actos reclamados y que, por su propia condición, deben ser apreciados tal como fueron probados ante el órgano de amparo primigenio, siendo, en consecuencia, admisibles las que tienen como finalidad, por ejemplo, demostrar la actualización de una causa de improcedencia o que la demanda de amparo se promovió oportunamente.

39. Lo anterior se encuentra plasmado en los criterios siguientes:

"PRUEBAS EN LA REVISIÓN. Aunque el artículo 91 de la Ley de Amparo establece en su fracción II que en la revisión sólo se tomarían en consideración las pruebas que se hubieren rendido ante el Juez de Distrito, como al mismo tiempo el artículo 74 de la propia ley previene en su fracción III que procede el sobreseimiento cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna causa de improcedencia, es claro que tal dispositivo, que puede hacerse extensivo a la revisión, ya que en ésta puede aparecer o sobrevenir alguna de aquellas causales, obliga a admitir que cuando se está en el caso de una situación de orden público que tiene la trascendental importancia de definir si el juicio es o no



procedente, deben admitirse las pruebas que se proponen, pues la prohibición a que se contrae la fracción II del artículo 91 se refiere exclusivamente a todas aquellas pruebas que tienden a demostrar la existencia o constitucionalidad de los actos reclamados y que, por su propia condición, deben ser apreciados tal como fueron probados ante el sentenciador."⁵

"PRUEBAS EN LA REVISIÓN CONTRA UN AUTO QUE DESECHA LA DEMANDA DE AMPARO POR EXTEMPORANEIDAD. DEBEN TOMARSE EN CUENTA, SI CON ELLAS SE PERSIGUE DEMOSTRAR LA OPORTUNIDAD DE LA PRESENTACIÓN DEL LIBELO. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 91, fracción II, de la Ley de Amparo, el Tribunal en Pleno, las Salas de la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito, al conocer de los asuntos en revisión, sólo tomarán en consideración las pruebas que se hubiesen rendido ante el Juez de Distrito o la autoridad que conozca o haya conocido del juicio de amparo; y si se trata del recurso interpuesto en un juicio de amparo directo, la copia certificada a que se refiere el numeral 169 de la propia ley. Pero esta disposición debe entenderse como una regla general aplicable única y exclusivamente cuando la materia de la revisión se circunscribe a infracciones legales cometidas por el a quo, con relación a cuestiones que por su propia condición deben ser apreciadas tal y como lo fueron por el resolutor primario, lo cual encuentra su razón de ser en que el procedimiento que se sigue para resolver la impugnación no constituye propiamente una instancia, dentro de la significación técnica del vocablo, sino tan solo un medio para estar en aptitud de constatar las supuestas transgresiones que aduce el recurrente, respecto de las cuales ya hubo una previa instrucción. De modo que si en la segunda instancia el recurrente se duele de que el Juez de Distrito desechó indebidamente la demanda de garantías, al considerar que su presentación resultaba extemporánea, y como razón de su impugnación alega que el juzgador pasó por alto que en el cómputo del plazo respectivo se tomó en cuenta el período vacacional de la autoridad responsable, durante el cual no corren términos, válidamente se pueden recibir, por el ad quem, las pruebas documentales que acrediten el periodo vacacional, porque con ello se pretende evidenciar la indebida apreciación de un hecho

⁵ Tesis aislada emitida por la Segunda Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CXVI, página 626, «con número de registro digital: 318600».



que no se controvertió ante el juzgador primario y que a pesar de ello, le sirvió de base para emitir la resolución recurrida, lo cual, por una parte, constituye una excepción a la regla general prevista en la norma y, por otra, es un acto de elemental justicia tendiente a no dejar en estado de indefensión al recurrente."⁶

"IMPROCEDENCIA. LAS PRUEBAS QUE ACREDITAN LA ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSAL, PUEDEN ADMITIRSE EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO O EN REVISIÓN, SALVO QUE EN LA PRIMERA INSTANCIA SE HAYA EMITIDO PRONUNCIAMIENTO AL RESPECTO Y NO SE HUBIESE COMBATIDO. Si bien es cierto que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley de Amparo, y acorde con el criterio firme sustentado por este Alto Tribunal, el acto reclamado debe apreciarse tal y como fue probado ante la autoridad responsable y, por ende, en los juicios de garantías en la vía directa o en revisión no pueden ser admitidas ni valoradas pruebas que no se hayan aportado ante esa autoridad, puesto que las situaciones concretas que le fueron planteadas como acto reclamado podrían ser modificadas o cambiadas, también lo es que esta restricción únicamente debe tener aplicación cuando se trata de pruebas tendientes a demostrar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, pues no puede ni debe hacerse extensiva a aquellos medios de convicción tendientes a acreditar la actualización de alguna causal de improcedencia del juicio, toda vez que su estudio, además de ser de oficio, según lo prevé el artículo 73, último párrafo, del ordenamiento legal invocado, impide que al actualizarse se examine el fondo del asunto, lo que ocasiona que no se vierta pronunciamiento alguno sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado. En este sentido, se concluye que en esas vías judiciales (amparo directo o en revisión), es factible que se admitan y valoren pruebas que evidencien la improcedencia del juicio de garantías, sin que ello signifique dejar en estado de indefensión a la autoridad responsable, ya que, al no sufrir variación alguna la materia del acto reclamado, existe impedimento técnico jurídico para poder emitir pronunciamiento alguno sobre el fondo del asunto, salvo en los casos en que la causal de que se trate haya sido motivo de pronunciamiento en

⁶ Jurisprudencia P./J. 11/95 emitida por el Pleno, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, agosto de 1995, página 27, «con número de registro digital: 200328».



la resolución de primera instancia del juicio de garantías y no se hubiere combatido ese aspecto en la revisión."⁷

40. Ahora, como se advierte, lo expuesto es aplicable al recurso de revisión, pero válidamente puede regir en el recurso de queja interpuesto contra el acuerdo mediante el que se desechó la demanda de amparo indirecto por considerarse actualizada una causa de improcedencia manifiesta e indudable, en tanto que, en este supuesto la finalidad de tal medio de defensa es acreditar que no se suscita la causa de improcedencia invocada por el juzgador y, por ende, lograr que se admita a trámite la demanda de amparo.

41. De tal suerte que si en el recurso de queja se ofrecen pruebas documentales cuyo propósito es desestimar la causa de improcedencia manifiesta e indudable referida en la resolución recurrida, el órgano revisor debe admitirlas y examinarlas a fin de otorgarle el valor probatorio que merecen, toda vez que no alteran el tema de fondo del juicio de amparo al no estar dirigidas a acreditar la existencia o inconstitucionalidad del acto reclamado.

42. Incluso, la conclusión alcanzada tiene mayor sustento si se toma en cuenta que, en términos del artículo 93, fracción VII, de la Ley de Amparo, el órgano jurisdiccional que resuelva el recurso de revisión podrá tener en consideración las pruebas que tiendan a desestimar el sobreseimiento fuera de audiencia constitucional, disposición que denota la intención del legislador de no dejar a la parte quejosa en estado de indefensión.

43. Luego, si uno de los supuestos por los que el juzgador puede sobreseer en el juicio fuera de audiencia constitucional es que se actualice una causa de improcedencia manifiesta e indudable, es viable considerar que en el recurso de queja interpuesto contra la resolución que desechó la demanda de amparo por suscitarse una causa de improcedencia con esas características, también existe esa posibilidad de probar con el fin de desvirtuar tal circunstancia, puesto

⁷ Jurisprudencia 1a./J. 40/2002 emitida por la Primera Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, septiembre de 2002, página 126, «con número de registro digital: 186003».



que se trata de situaciones analógicas en tanto ponen fin al juicio sin pronunciarse sobre el fondo del asunto.

44. En otras palabras, si el legislador optó por dar la oportunidad a la parte quejosa de probar en el recurso de revisión que no se actualiza la causa de improcedencia manifiesta e indudable invocada por el Juez de Distrito en la resolución que decretó el sobreseimiento fuera de audiencia constitucional, esa misma oportunidad debe operar en el recurso de queja que se interpone contra el acuerdo que desecha la demanda de amparo por estimar actualizada una causa de improcedencia con tales particularidades, puesto que la intención es la misma, no dejar a la parte quejosa en estado de indefensión ante la imposibilidad de ofrecer pruebas.

45. En consecuencia, esta Segunda Sala concluye que cuando la materia del recurso de queja versa sobre la actualización de una causa de improcedencia manifiesta e indudable invocada por el juzgador en la resolución por la que desechó la demanda de amparo, las pruebas documentales ofrecidas a través de tal medio de impugnación tendientes a desestimar esa circunstancia deben ser admitidas por el órgano revisor.

VI. JURISPRUDENCIA QUE DEBE PREVALECER

46. En las relatadas consideraciones, deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios siguientes:

PRUEBAS DOCUMENTALES EN EL RECURSO DE QUEJA. SON ADMISIBLES LAS QUE SE OFRECEN PARA DESESTIMAR LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA MANIFIESTA E INDUDABLE INVOCADA EN EL ACUERDO RECURRIDO MEDIANTE EL QUE SE DESECHÓ LA DEMANDA DE AMPARO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar si son o no admisibles las pruebas documentales ofrecidas por la parte quejosa en su recurso de queja, cuyo objeto es desestimar la causa de improcedencia manifiesta e indudable que se invocó en el acuerdo por el que se desechó la demanda de amparo, llegaron a conclusiones distintas, ya que uno estimó que sí son admisibles, mientras que el otro consideró que no lo son.



Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que sí son admisibles las pruebas documentales ofrecidas en el recurso de queja, cuyo propósito sea desestimar la causa de improcedencia manifiesta e indudable hecha valer en la resolución impugnada por medio de la cual se desechó la demanda de amparo.

Justificación: Los artículos 97, 99, 100 y 101 de la Ley de Amparo no disponen cuestión alguna sobre la posibilidad de aportar pruebas en el recurso de queja, por el contrario, limitan su materia al análisis de los motivos de agravio hechos valer, el acuerdo recurrido, el informe elaborado por el órgano jurisdiccional de amparo y las constancias del juicio que las partes hayan señalado para su envío en copia certificada al órgano colegiado, sin poder abarcar otros aspectos, como pudieran ser las pruebas ofrecidas en el propio recurso. Por otro lado, este Alto Tribunal ha sostenido que tratándose del recurso de revisión no es posible la admisión de probanza alguna, por lo que si los interesados las aportan no deben ser tomadas en consideración por el órgano revisor puesto que, de lo contrario, se alterarían los términos de la contienda jurisdiccional, lo que a su vez provocaría inseguridad jurídica respecto de la actuación de los órganos judiciales. Sin embargo, también ha considerado que el criterio de inadmisibilidad de pruebas en la revisión debe aplicarse de manera estricta, considerándose como una regla general para los casos en que la materia de impugnación se circunscribe a cuestionamientos de legalidad que, para resolverlos, necesariamente debe atenderse al estado de las cosas al momento en que se pronunció la resolución recurrida, sin introducir elemento alguno que pueda alterar la situación juzgada, puesto que resultaría antijurídico declarar ilegal una resolución con base en elementos o circunstancias que el órgano revisado no pudo tener en consideración al emitirla. Por ello, se estableció que la prohibición de admitir pruebas en el recurso de revisión se refiere exclusivamente a las que tienden a demostrar la existencia o constitucionalidad de los actos reclamados y que, por su propia condición, deben ser apreciados tal como fueron probados ante el órgano de amparo primigenio siendo, en consecuencia, admisibles las que tienen como finalidad, por ejemplo, demostrar la actualización de una causa de improcedencia o que la demanda de amparo se promovió oportunamente. Si bien lo anterior es aplicable al recurso de revisión, válidamente puede regir en el recurso de queja interpuesto contra el acuerdo mediante el que se desechó la demanda de amparo indirecto por considerarse actualizada una causa de improcedencia manifiesta e indudable, en tanto que en este supuesto la finalidad de



las pruebas documentales ofrecidas es acreditar que no se suscita la causa de improcedencia invocada por el juzgador, y no alteran el tema de fondo del juicio de amparo al no estar dirigidas a acreditar la existencia o inconstitucionalidad del acto reclamado. Además, debe tomarse en cuenta que en términos del artículo 93, fracción VII, de la Ley de Amparo, el órgano jurisdiccional que resuelva el recurso de revisión podrá tener en consideración las pruebas que tiendan a desestimar el sobreseimiento fuera de audiencia constitucional, disposición que denota la intención del legislador de no dejar a la parte quejosa en estado de indefensión. Luego, si uno de los supuestos por los que el juzgador puede sobreseer en el juicio fuera de audiencia constitucional es que se actualice una causa de improcedencia manifiesta e indudable, es viable considerar que en el recurso de queja interpuesto contra la resolución que desechó la demanda de amparo por suscitarse una causa de improcedencia con esas características, también existe esa posibilidad de probar con el fin de desvirtuar tal circunstancia, puesto que se trata de situaciones análogas en tanto ponen fin al juicio sin pronunciarse sobre el fondo del asunto.

47. Por lo expuesto y fundado, esta Segunda Sala

RESUELVE:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en el último apartado de este fallo.

TERCERO.—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.



Nota: Las tesis aislada y de jurisprudencia VI.3o.A.14 K (10a.), 1a./J. 40/2002 y 2a./J. 64/98 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo IV, octubre de 2019, con número de registro digital: 2020915, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, septiembre de 2002, página 126, con número de registro digital: 186003 y Tomo VIII, septiembre de 1998, página 400, con número de registro digital: 195615, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRUEBAS DOCUMENTALES EN EL RECURSO DE QUEJA. SON ADMISIBLES LAS QUE SE OFRECEN PARA DESESTIMAR LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA MANIFIESTA E INDUDABLE INVOCADA EN EL ACUERDO RECURRIDO MEDIANTE EL QUE SE DESECHÓ LA DEMANDA DE AMPARO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar si son o no admisibles las pruebas documentales ofrecidas por la parte quejosa en su recurso de queja, cuyo objeto es desestimar la causa de improcedencia manifiesta e indudable que se invocó en el acuerdo por el que se desechó la demanda de amparo, llegaron a conclusiones distintas, ya que uno estimó que sí son admisibles, mientras que el otro consideró que no lo son.

Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que sí son admisibles las pruebas documentales ofrecidas en el recurso de queja, cuyo propósito sea desestimar la causa de improcedencia manifiesta e indudable hecha valer en la resolución impugnada por medio de la cual se desechó la demanda de amparo.

Justificación: Los artículos 97, 99, 100 y 101 de la Ley de Amparo no disponen cuestión alguna sobre la posibilidad de aportar pruebas en el recurso de queja, por el contrario, limitan su materia al análisis de los motivos de agravio hechos valer, el acuerdo recurrido, el informe elaborado por el órgano jurisdiccional de amparo y las constancias del juicio que las partes



hayan señalado para su envío en copia certificada al órgano colegiado, sin poder abarcar otros aspectos, como pudieran ser las pruebas ofrecidas en el propio recurso. Por otro lado, este Alto Tribunal ha sostenido que tratándose del recurso de revisión no es posible la admisión de probanza alguna, por lo que si los interesados las aportan no deben ser tomadas en consideración por el órgano revisor puesto que, de lo contrario, se alterarían los términos de la contienda jurisdiccional, lo que a su vez provocaría inseguridad jurídica respecto de la actuación de los órganos judiciales. Sin embargo, también ha considerado que el criterio de inadmisibilidad de pruebas en la revisión debe aplicarse de manera estricta, considerándosele como una regla general para los casos en que la materia de impugnación se circunscribe a cuestionamientos de legalidad que, para resolverlos, necesariamente debe atenderse al estado de las cosas al momento en que se pronunció la resolución recurrida, sin introducir elemento alguno que pueda alterar la situación juzgada, puesto que resultaría antijurídico declarar ilegal una resolución con base en elementos o circunstancias que el órgano revisado no pudo tener en consideración al emitirla. Por ello, se estableció que la prohibición de admitir pruebas en el recurso de revisión se refiere exclusivamente a las que tienden a demostrar la existencia o constitucionalidad de los actos reclamados y que, por su propia condición, deben ser apreciados tal como fueron probados ante el órgano de amparo primigenio siendo, en consecuencia, admisibles las que tienen como finalidad, por ejemplo, demostrar la actualización de una causa de improcedencia o que la demanda de amparo se promovió oportunamente. Si bien lo anterior es aplicable al recurso de revisión, válidamente puede regir en el recurso de queja interpuesto contra el acuerdo mediante el que se desechó la demanda de amparo indirecto por considerarse actualizada una causa de improcedencia manifiesta e indudable, en tanto que en este supuesto la finalidad de las pruebas documentales ofrecidas es acreditar que no se suscita la causa de improcedencia invocada por el juzgador, y no alteran el tema de fondo del juicio de amparo al no estar dirigidas a acreditar la existencia o inconstitucionalidad del acto reclamado. Además, debe tomarse en cuenta que en términos del artículo 93, fracción VII, de la Ley de Amparo, el órgano jurisdiccional que resuelva el recurso de revisión podrá tener en consideración las pruebas que tiendan a desestimar el sobreseimiento fuera de audiencia constitucional, disposición que denota la intención del legislador de no dejar a la



parte quejosa en estado de indefensión. Luego, si uno de los supuestos por los que el juzgador puede sobreseer en el juicio fuera de audiencia constitucional es que se actualice una causa de improcedencia manifiesta e indudable, es viable considerar que en el recurso de queja interpuesto contra la resolución que desechó la demanda de amparo por suscitarse una causa de improcedencia con esas características, también existe esa posibilidad de probar con el fin de desvirtuar tal circunstancia, puesto que se trata de situaciones análogas en tanto ponen fin al juicio sin pronunciarse sobre el fondo del asunto.

2a./J. 23/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 263/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero del Sexto Circuito y Quinto del Tercer Circuito, ambos en Materia Administrativa. 3 de marzo 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: Javier Laynez Potisek. Secretario: Alfredo Uruchurtu Soberón.

Tesis y criterio contendientes:

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver la queja 71/2019, la cual dio origen a la tesis aislada VI.3o.A.14 K (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE AMPARO. SON ADMISIBLES LAS PRUEBAS CUANDO SE IMPUGNE EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO POR NOTORIA IMPROCEDENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo IV, octubre de 2019, página 3592, con número de registro digital: 2020915, y

El sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la queja 268/2020.

Tesis de jurisprudencia 23/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



RECUSACIÓN. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA INFUNDADO EL INCIDENTE RELATIVO NO PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO, AL TRATARSE DE UNA VIOLACIÓN PROCESAL RECLAMABLE EN AMPARO DIRECTO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 208/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO, NOVENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO Y QUINTO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 28 DE ABRIL 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: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: NORMA PAOLA CERÓN FERNÁNDEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala es competente conforme 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, ambos preceptos vigentes a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, pues se refiere a la posible contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados de diversos Circuitos y especialidades y dado que el asunto se ubica en los supuestos previstos en el punto segundo, fracción VII y tercero del acuerdo general en cita, se estima innecesaria la intervención del Pleno.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en 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, ya que fue formulada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, quienes emitieron uno de los criterios que participan en esta contradicción.



TERCERO.—**Antecedentes.** A fin de determinar si existe la contradicción de tesis, es pertinente tener en cuenta los antecedentes y los aspectos más relevantes de las ejecutorias denunciadas como contradictorias, que en síntesis son los siguientes:

I. Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito –recurso de revisión 498/2019–.

1. Una persona moral, por conducto del presidente del Consejo de Administración, solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal contra la Segunda Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, por el acto consistente en la resolución que declaró infundado el incidente de recusación formulado por la parte quejosa en contra del titular del Juzgado Sexto de Primera Instancia del Distrito Judicial de Veracruz, con residencia en Veracruz.

2. Tocó conocer del juicio de amparo al Juzgado Décimo Séptimo de Distrito en el Estado de Veracruz, quien seguido el juicio en sus trámites dictó sentencia en la que determinó sobreseer en el juicio de amparo, al considerar actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la ley de la materia, en relación con el diverso numeral 107, fracción V, interpretado a contrario sensu, de la propia Ley de Amparo, en virtud de que la resolución controvertida no produce una afectación de imposible reparación a la parte quejosa, al tener como único efecto que el titular recusado continúe conociendo del asunto, pero no necesariamente que al dictarse resolución en el expediente del cual conoce, ésta resulte desfavorable a la parte quejosa.

3. Contra dicha determinación, la quejosa interpuso recurso de revisión, del cual tocó conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito (A.R. 498/2019), quien en sesión de catorce de agosto de dos mil veinte, dictó resolución en el sentido de confirmar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio de amparo, bajo las consideraciones sustanciales siguientes:

- Consideró ineficaces los argumentos esgrimidos por la recurrente, al estimar que en el caso sí se actualiza la causal de improcedencia prevista en el



artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 107, fracción V, de la Ley de Amparo.

- Atendiendo a una interpretación a *contrario sensu* del precepto 107, fracción V, de la ley de la materia, determinó que el juicio de amparo indirecto es improcedente cuando el acto reclamado sólo es susceptible de lesionar derechos de naturaleza adjetiva, cuyos efectos son estrictamente formales. Al respecto, citó la jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.), de título y subtítulo: "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."

- En esas condiciones, consideró que si el acto reclamado consistió en la resolución que declaró infundada la recusación planteada por la quejosa contra el Juez Sexto de Primera Instancia del Distrito Judicial de Veracruz, dicho acto, por su origen y características esenciales, no reúne la naturaleza de imposible reparación que exige la ley de la materia para la procedencia del amparo, puesto que sólo tiene efectos formales que no inciden en forma directa e inmediata sobre los derechos sustantivos de la quejosa, al tener como único efecto que el Juez siga conociendo del asunto, lo cual no implica que el fallo le sea desfavorable a la inconforme y, en caso contrario, es decir, de serle favorable, desaparecería la transgresión procedimental alegada.

- En todo caso, dijo, se trata de una violación procesal reclamable en la vía directa conforme a lo dispuesto en el artículo 172, fracción XII, en consonancia con la diversa fracción X, de la Ley de Amparo. Al efecto citó la tesis aislada P. XLI/99, de rubro: "RECUSACIÓN. LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE PUEDE CONSTITUIR UNA VIOLACIÓN PROCESAL, CUYA IMPUGNACIÓN DEBE HACERSE EN AMPARO DIRECTO.", así como la tesis aislada 2a. XXIV/98, de rubro: "RECUSACIÓN. LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE PUEDE CONSTITUIR UNA VIOLACIÓN PROCESAL, CUYA IMPUGNACIÓN DEBE HACERSE EN AMPARO DIRECTO."

- Por las razones anteriores, el órgano colegiado manifestó no compartir los criterios siguientes: "RECUSACIÓN. CONTRA LA INTERLOCUTORIA QUE



DECLARA INFUNDADO EL INCIDENTE RELATIVO PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO." y "RECUSACIÓN. LA DETERMINACIÓN QUE DECLARA INFUNDADO EL INCIDENTE RELATIVO CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN QUE AFECTA DERECHOS SUSTANTIVOS, POR LO QUE EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO (INTERPRETACIÓN CONFORME DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).", sostenidos por los Tribunales Colegiados Noveno en Materia Civil del Primer Circuito y Quinto en Materia Penal del Primer Circuito, respectivamente.

- Ello, pues si bien no se desconoce lo dispuesto en los artículos 1o. y 133 constitucionales, relativos al principio *pro persona* y al control de convencionalidad; ello no implica que en cualquier caso el órgano jurisdiccional deba resolver el fondo del asunto sin importarle la verificación de las formalidades del procedimiento, ya que éstas constituyen la vía idónea para que se pueda arribar a una adecuada resolución.

- Además, consideró que no era factible realizar una interpretación extensiva de la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, para arribar a la convicción de que el juicio constitucional procede contra la resolución que declara infundado un incidente de recusación, pues de su redacción se desprende que la intención del legislador no fue incluir dentro de la procedencia del juicio de amparo indirecto la determinación que resuelve la recusación planteada.

II. Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito –recurso de queja 100/2019–.

1. Una persona moral, por conducto de su apoderado legal, promovió juicio de amparo indirecto contra actos del Juzgado Trigésimo de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, en su carácter de autoridad ejecutora y de la Octava Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, como autoridad ordenadora, consistentes en la sentencia interlocutoria de quince de febrero de dos mil diecinueve, en la que se declaró infundado el incidente de recusación hecho valer por la quejosa, dictada dentro del toca del incidente de recusación 1502/2018.



2. Correspondió conocer del juicio de amparo al Juzgado Décimo Segundo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, quien desechó de plano la demanda de amparo por notoriamente improcedente, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 172, fracción X, de la Ley de Amparo, porque el acto reclamado no constituye uno de imposible reparación.

3. Contra dicha determinación, la quejosa, por conducto de su apoderado legal, interpuso recurso de queja, el cual fue resuelto por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, dentro del expediente Q.C. 100/2019, bajo las consideraciones sustanciales siguientes:

- El tribunal declaró fundado el agravio formulado por la recurrente, pues conforme a lo dispuesto en el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo y a la jurisprudencia P./J. 29/2015 (10a.), de título y subtítulo: "AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA O DESESTIMA UN INCIDENTE Y/O EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO.", dijo, lo ahí analizado tiene el mismo efecto que la resolución que declara infundado un incidente de recusación, por tratarse de la competencia subjetiva del órgano jurisdiccional.

- Lo anterior, porque dicha resolución puede traer como consecuencia que el juicio se siga por autoridad incompetente hasta el dictado de la resolución respectiva, ocasionando un acto que no pueda ser reparable, ni siquiera con la obtención de una sentencia favorable.

- Finalmente, estableció que si bien no se desconoce lo previsto en el precepto 172 de la Ley de Amparo, lo cierto es que el diverso 107, fracción VIII, de la ley, se refiere de manera expresa a la procedencia del juicio de amparo indirecto contra los actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto.

De las consideraciones anteriores derivó la tesis aislada I.9o.C.19 K (10a.), de título y subtítulo siguientes:



"RECUSACIÓN. CONTRA LA INTERLOCUTORIA QUE DECLARA INFUNDADO EL INCIDENTE RELATIVO PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO."⁴

III. Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito –curso de revisión 61/2018–.

1. Una persona moral, por conducto de su apoderado legal, solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal contra los Magistrados integrantes de la Séptima Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, por diversos actos, entre ellos, la resolución interlocutoria mediante la cual –en

⁴ De texto: "El artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo establece la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra de actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto. Respecto del tema de la competencia, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 29/2015 (10a.), de título y subtítulo: 'AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA O DESESTIMA UN INCIDENTE Y/O EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO.', consideró que en relación con el artículo en cita, procede el amparo indirecto contra los actos de autoridad que determinen declinar o inhibir la competencia o el conocimiento de un asunto, siempre que sean definitivos; por lo que en congruencia con dicho artículo y al tenor de una interpretación extensiva, se estima que procede el amparo indirecto contra la resolución definitiva que desecha o desestima un incidente y/o excepción de incompetencia, ya sea por declinatoria o inhibitoria. Asimismo, estableció que lo anterior es así, dado que esa resolución se traduce en que la autoridad que conoce del asunto, al considerarse competente, siga conociendo de él y lo tramite hasta su resolución, lo cual torna a dicha determinación en una decisión que podría traer como resultado que un procedimiento o juicio se siga no sólo por una autoridad incompetente, sino con base en reglas distintas a las del fuero al que originalmente corresponde, lo que podría acarrear consecuencias no reparables ni siquiera con la obtención de una sentencia favorable. Ahora bien, la resolución definitiva que desecha o desestima un incidente y/o excepción de incompetencia, ya sea por declinatoria o inhibitoria, tiene los mismos efectos que la resolución que declaró infundado un incidente de recusación, por tratarse de la competencia subjetiva del órgano jurisdiccional. Lo anterior es así, ya que también tiene como consecuencia que la autoridad que conoce del asunto, siga conociendo de él y lo tramite hasta su resolución, lo cual torna a dicha determinación en una decisión que podría traer como resultado que un procedimiento o juicio se siga por una autoridad incompetente, lo que podría acarrear consecuencias no reparables ni siquiera con la obtención de una sentencia favorable. Por tanto, de conformidad con lo establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en congruencia con el artículo y fracción citados y al tenor de una interpretación extensiva, también procede el amparo indirecto contra la interlocutoria que declaró infundado el incidente de recusación.". Datos de publicación: El viernes 2 de agosto de 2019 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*. Datos de localización: Décima Época. Registro: 2020343. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 69, Tomo IV, agosto de 2019, materia común, página 4633.



lo que interesa— calificó como infundado el incidente de recusación promovido en contra del Magistrado integrante de dicha Sala Penal.

2. Correspondió conocer del juicio de amparo indirecto al Juez Décimo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, quien dictó sentencia en la que sobreseyó en el juicio al considerar actualizada la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII del numeral 61, en relación con el numeral 107, fracción V, de la Ley de Amparo, dado que los actos reclamados no actualizan los supuestos establecidos por la Suprema Corte para considerarlos como de imposible reparación, al no afectar de manera inmediata y directa alguno de los derechos sustantivos previstos en la Constitución Federal, sino que únicamente tiene efectos intraprocesales.

3. Contra dicha determinación, la quejosa, por conducto de su autorizado, interpuso recurso de revisión, el cual fue resuelto por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en el sentido de modificar el fallo recurrido, sobreseer en el juicio de amparo y conceder la protección federal solicitada, en lo que interesa para esta contradicción, bajo las consideraciones sustanciales siguientes:

- Respecto de la resolución interlocutoria mediante la cual se declaró infundado el incidente de recusación promovido en contra del Magistrado integrante de dicha Sala Penal, el Tribunal Colegiado estimó que no se actualiza la causal de improcedencia invocada por el Juez *a quo*.

- Para sustentar lo anterior, afirmó que en términos del numeral 159, fracción X, de la abrogada Ley de Amparo,⁵ el tema de una recusación constituía una violación procesal reclamable en amparo directo; empero, dicha hipótesis ya no existía en ninguno de los supuestos contenidos en el artículo 173 de la

⁵ **Artículo 159.** En los juicios seguidos ante tribunales civiles, administrativos o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso:

"...

"X. Cuando el tribunal judicial, administrativo o del trabajo, continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o cuando el Juez, Magistrado o miembro de un tribunal del trabajo impedido o recusado, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley lo faculte expresamente para proceder."



Ley de Amparo vigente y, además, no se podía soslayar el contenido del actual numeral 107 de la Ley de Amparo, que establece los supuestos de procedencia del juicio de amparo indirecto, entre ellos, el previsto en la fracción VIII, que dispone que el amparo procede "... *contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto ...*"

- Por lo que de una interpretación armónica de dicho numeral fracciones V y VIII, en relación con los preceptos 107, fracción III, inciso b), constitucional y 170, fracción I, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, procedía el amparo indirecto contra actos de imposible reparación, entendiéndose por éstos, los que afectan derechos sustantivos tutelados en la norma fundamental, de tal manera que si el amparo procede contra la resolución que determina inhibir el conocimiento de un asunto, de igual manera debía proceder el juicio biinstancial cuando se emite una determinación que niegue inhibirse del conocimiento de un asunto.

- Ello, pues desde su perspectiva, el tema de recusación sí puede producir una afectación material a derechos sustantivos tutelados por la Constitución Federal y su análisis en amparo produciría certeza jurídica en los procedimientos judiciales.

- Asimismo apuntó, que si bien respecto de la recusación, tanto la ley como la mayoría de la literatura jurídica, va en el sentido de que ese tema es analizable en amparo directo junto con otras violaciones, lo cierto es que la recusación debe ser estudiada en amparo indirecto.

- Sin que fueran aplicables –en términos del artículo sexto transitorio de la ley– las tesis que señalan que el tema vinculado a la recusación es reclamable en amparo directo, pues si conforme a lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, se prevé un supuesto específico de procedencia del juicio de amparo indirecto, a saber, los actos de autoridad que determinen inhibir el conocimiento de un asunto, tema en el que encuadra perfectamente el de excusas o impedimentos, no existe razón para excluir la procedencia del juicio biinstancial en contra de aquellas determinaciones a través de las cuales una autoridad se niega a inhibirse del conocimiento de un asunto, porque tanto el supuesto específicamente señalado en la fracción VIII mencionada, como el ahí



precisado, son factibles de analizarse vía amparo indirecto, lo que es consistente con el principio de acceso a la justicia.

• Por último, señaló que lo anterior no se opone a lo dispuesto en la fracción X del artículo 172 de la Ley de Amparo⁶ (de similar contenido al artículo 159 de la anterior ley de la materia), pues debe entenderse que la violación procesal ahí descrita, cuyo análisis es propio del juicio de amparo directo, se actualiza cuando la autoridad continúa actuando en el procedimiento, a pesar de que se encuentre en un supuesto de recusación planteado; por tanto, surge en ese momento (amparo directo) la necesidad de analizar tal aspecto como violación procesal.

De dicha ejecutoria surgió la tesis aislada I.5o.P.25 K (10a.), de título y subtítulo siguientes:

"RECUSACIÓN. LA DETERMINACIÓN QUE DECLARA INFUNDADO EL INCIDENTE RELATIVO CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN QUE AFECTA DERECHOS SUSTANTIVOS, POR LO QUE EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO (INTERPRETACIÓN CONFORME DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."⁷

⁶ **Artículo 172.** En los juicios tramitados ante los tribunales administrativos, civiles, agrarios o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, cuando:

"...

"X. Se continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o la autoridad impedida o recusada, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley expresamente la faculte para ello."

⁷ De texto: "De la interpretación armónica del artículo 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 107, fracciones V y VIII y 170, fracción I, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, se concluye que el juicio de amparo indirecto procede contra actos de imposible reparación, entendiéndose por éstos, los que afectan derechos sustantivos tutelados en la Norma Fundamental, de manera que si conforme al artículo 107, fracción VIII, de la ley de la materia citado, el juicio de amparo indirecto procede contra la resolución que determine inhibir el conocimiento de un asunto, de igual manera, debe proceder cuando se emita una determinación que niegue inhibirse del conocimiento de un asunto, ello bajo una interpretación conforme, de acuerdo con el artículo 1o. constitucional, pues debe considerarse que la intención del legislador al reformar la Constitución y aprobar la nueva Ley de Amparo, fue ampliar la gama de protección de los derechos humanos tutelados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea Parte y no limitarlos o restringirlos. En estas condiciones, contra la determinación que declara infundado el incidente de recusación, procede el juicio de amparo



CUARTO.—Consideración previa. Antes de determinar la existencia o inexistencia de la contradicción de tesis, resulta importante destacar que la circunstancia de que los criterios contendientes no constituyan jurisprudencia no es obstáculo para que esta Sala se ocupe de la denuncia de la posible contradicción de tesis de que se trata, pues a fin de que se determine su existencia, basta que se adopten criterios disímboles al resolver sobre un mismo punto de derecho.

Son aplicables a lo anterior, las jurisprudencias P./J. 27/2001 del Tribunal Pleno y 2a./J. 94/2000 de la Segunda Sala, de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales en términos de lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, al no oponerse al contenido de la ley de la materia, continúan en vigor, que a continuación se identifican:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES."⁸

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE

indirecto, toda vez que puede producir una afectación material a derechos sustantivos tutelados por la Constitución Federal, pues todo gobernado tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, y a que emitan sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial; máxime que al analizarse el tema de la recusación en el juicio constitucional, se produce certeza jurídica en los procedimientos judiciales y, con ello, se evita, entre otros aspectos, el desgaste tanto personal como económico de las partes, así como el uso incorrecto de los recursos humanos y económicos de los órganos de justicia en todas las etapas del proceso.". Localizable con los siguientes datos de publicación: El viernes 22 de marzo de 2019 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*. Localización: Décima Época. Registro: 2019556. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 64, Tomo III, marzo de 2019, materia común, página 2777.

⁸ De la que se lee: "Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial,



NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.⁹

QUINTO.—**Inexistencia de la contradicción de tesis.** Ahora procede determinar la existencia o inexistencia de la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados contendientes.

Para tal propósito, importa destacar que el Tribunal Pleno 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.¹⁰

La citada jurisprudencia establece lo siguiente:

en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, registro IUS: 189998. ⁹ De texto: "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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319, registro IUS: 190917.

¹⁰ Jurisprudencia que en términos de lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, al no oponerse al contenido de la ley de la materia, continua en vigor, y es plenamente aplicable al contenido del artículo 225 de esa ley.



"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."¹¹

De la jurisprudencia transcrita, se pone de manifiesto que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean

¹¹ Su texto es: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la 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, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, página 7, registro IUS: 164120.



exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el Tribunal Colegiado de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En tal virtud, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría a una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis –mediante aclaraciones–, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Asimismo, el Tribunal Pleno ha sostenido que la contradicción de tesis puede configurarse implícitamente siempre y cuando el criterio respectivo pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares de cada caso, esto es, deben existir los elementos suficientes –los cuales no pueden ser accidentales o meramente secundarios– para establecer que en relación con el tema a dilucidar, un órgano colegiado fijó un criterio contrario al otro concierne a la sustancia de un mismo problema jurídico.

Es decir, aun cuando los órganos contendientes no hayan sustentado un criterio expreso sino uno implícito pero indubitable, entendiéndose como tal el que pueda deducirse de manera clara e inobjetable de las circunstancias particulares del caso, a fin de impedir la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios de los órganos jurisdiccionales terminales al resolver un mismo tema jurídico, resulta necesaria la sustentación de una tesis jurisprudencial que decida o supere la discrepancia de las tesis relativas, uniformando el criterio conforme al cual habrán de resolverse asuntos jurídicos iguales o semejantes, pues de estimarse que en ese supuesto no puede configurarse la con-



tradicción de criterios, se seguirían resolviendo de forma diferente, sin justificación legal alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales.

Tal criterio quedó plasmado en la tesis P./J. 93/2006, cuyo rubro es el siguiente: "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."¹²

Ahora bien, de los aspectos relevantes que se desprenden de las ejecutorias que dieron origen a los criterios que se consideran discrepantes, esta Sala advierte, en principio, que es **inexistente** la contradicción de tesis respecto del criterio sostenido por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, pues tal como se procederá a evidenciar, la decisión a la que arribó dicho órgano jurisdiccional partió de considerar ciertos aspectos que no fueron analizados por los demás órganos contendientes, lo cual influyó en la decisión a la que arribaron y, consecuentemente, ello impediría sentar un criterio único y aplicable a todos los razonamientos contradictorios de tales órganos.

¹² Cuyo texto es el siguiente: "De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no sólo entre criterios expresos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXVIII, julio de 2008, materia común, página 5, número de registro IUS: 169334).



En efecto, de la ejecutoria emitida por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, se advierte que dicho órgano se pronunció sobre la procedencia del amparo indirecto promovido en contra de diversos actos emitidos por los Magistrados de la Séptima Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia de esta ciudad, consistentes, entre otros, en la resolución que declaró infundado un incidente de recusación promovido en contra de uno de los Magistrados integrantes de dicha Sala Penal.

Al respecto, en lo que interesa, el Tribunal Colegiado determinó modificar la sentencia recurrida, al considerar que conforme a la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, procedía el juicio de amparo indirecto contra la determinación que declaró infundado el incidente de recusación, al constituir un acto de imposible reparación que afecta derechos sustantivos, pues si bien en términos del numeral 159, fracción X, de la abrogada Ley de Amparo, el tema de la recusación constituía una violación procesal reclamable en amparo directo, dicha hipótesis ya no existía en ninguno de los supuestos contenidos en el artículo 173 de la Ley de Amparo vigente.¹³

Por tanto, señaló, que de una interpretación armónica entre el numeral 107, fracciones V y VIII, en relación con el diverso 107, fracción III, inciso b), consti-

¹³ **Artículo 173.** En los juicios del orden penal se considerarán violadas las leyes del procedimiento con trascendencia a las defensas del quejoso, cuando:

"Apartado A. Sistema de Justicia Penal Mixto

"I. No se le haga saber el motivo del procedimiento o la causa de la acusación y el nombre del acusador particular si lo hubiere;

"II. No se le permita nombrar defensor, en la forma que determine la ley; cuando no se le haga saber el nombre del adscrito al juzgado o tribunal que conozca de la causa, si no tuviere quien lo defienda; cuando no se le facilite la manera de hacer saber su nombramiento al defensor designado; cuando se le impida comunicarse con él o que dicho defensor lo asista en alguna diligencia del proceso, o cuando, habiéndose negado a nombrar defensor, sin manifestar expresamente que se defenderá por sí mismo, no se le nombre de oficio;

"III. Habiéndolo solicitado no se le caree, en presencia del Juez, en los supuestos y términos que establezca la ley;

"IV. El Juez no actúe con secretario o con testigos de asistencia, o cuando se practiquen diligencias en forma distinta de la prevenida por la ley;

"V. No se le cite para las diligencias que tenga derecho a presenciar o cuando sea citado en forma ilegal, siempre que por ello no comparezca; cuando no se le admita en el acto de la diligencia, o cuando se le coarten en ella los derechos que la ley le otorga;



tucional y 170, fracción I, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, se advertía la procedencia del amparo indirecto contra actos de imposible reparación, entendiéndose por éstos, los que afectan derechos sustantivos tutelados en la norma fundamental, de tal manera que si el amparo procedía contra actos de autoridad que determinen inhibir el conocimiento de un asunto, de igual manera debe proceder el juicio biinstancial cuando se emita una determinación que niegue inhibirse del conocimiento de un asunto.

Finalmente, consideró inaplicables las tesis que señalaban que el tema vinculado a la recusación era reclamable en amparo directo, porque la Ley de Amparo vigente preveía un supuesto específico de procedencia del juicio de amparo indirecto en la fracción VIII del artículo 107 de la ley de la materia, por lo que no existía razón para excluir de la procedencia del juicio biinstancial a aquellas determinaciones a través de las cuales una autoridad se niega a inhibirse del conocimiento de un asunto.

"VI. No se respete al imputado el derecho a declarar o a guardar silencio, la declaración del imputado se obtenga mediante incomunicación, intimidación, tortura o sin presencia de su defensor o cuando el ejercicio del derecho a guardar silencio se utilice en su perjuicio;

"VII. No se le reciban las pruebas que ofrezca legalmente, o cuando no se reciban con arreglo a derecho;

"VIII. Se le desechen los recursos que tuviere conforme a la ley, respecto de providencias que afecten partes substanciales del procedimiento y produzcan indefensión de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo;

"IX. No se le suministren los datos que necesite para su defensa;

"X. Se celebre la audiencia de derecho sin la asistencia del agente del Ministerio Público a quien corresponda formular la requisitoria, sin la del Juez que deba fallar o la del secretario o testigos de asistencia que deban autorizar el acto, así como el defensor;

"XI. La sentencia se funde en la confesión del reo, si estuvo incomunicado antes de otorgarla, o si se obtuvo su declaración por medio de intimidación, tortura o de cualquiera otra coacción;

"XII. La sentencia se funde en alguna diligencia cuya nulidad establezca la ley expresamente;

"XIII. Seguido el proceso por el delito determinado en el auto de formal prisión, el quejoso fuere sentenciado por diverso delito;

"No se considerará que el delito es diverso cuando el que se exprese en la sentencia solo difiera en grado del que haya sido materia del proceso, ni cuando se refiera a los mismos hechos materiales que fueron objeto de la averiguación siempre que, en este último caso el Ministerio Público haya formulado conclusiones acusatorias cambiando la clasificación del delito hecha en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, y que el quejoso hubiese sido oído en defensa sobre la nueva clasificación, durante el juicio propiamente tal; y,

"XIV. En los demás casos análogos a los de las fracciones anteriores, a juicio del órgano jurisdiccional de amparo."



Por su parte, los Tribunales Colegiados Primero y Noveno, ambos en Materia Civil del Séptimo y Primer Circuitos, si bien se pronunciaron sobre la procedencia del amparo indirecto respecto de resoluciones que declararon infundado un incidente de recusación; lo cierto es que para ello tomaron en cuenta si conforme a lo previsto en el artículo 172 de la Ley de Amparo,¹⁴ los actos reclamados podrían tratarse de una violación procesal reclamable en la vía directa.

Como se puede advertir, aun cuando los Tribunales Colegiados contendientes analizaron la procedencia del juicio de amparo indirecto contra diversas resoluciones que declararon infundado un incidente de recusación; no puede soslayarse que sus posturas interpretativas derivaron del análisis de las particularidades en que acontecieron los casos analizados y, principalmente, de distintos preceptos legales.

Ello es así, pues mientras los Tribunales Colegiados Primero en Materia Civil del Séptimo Circuito y Noveno en Materia Civil del Primer Circuito, se pronunciaron respecto a la procedencia del amparo indirecto contra la resolución que declara infundado un incidente de recusación, tomando en cuenta para ello

¹⁴ **Artículo 172.** En los juicios tramitados ante los tribunales administrativos, civiles, agrarios o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, cuando:

"I. No se le cite al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley;

"II. Haya sido falsamente representado en el juicio de que se trate;

"III. Se desechen las pruebas legalmente ofrecidas o se desahoguen en forma contraria a la ley;

"IV. Se declare ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado;

"V. Se desechen o resuelva ilegalmente un incidente de nulidad;

"VI. No se le concedan los plazos o prórrogas a que tenga derecho con arreglo a la ley;

"VII. Sin su culpa se reciban, sin su conocimiento, las pruebas ofrecidas por las otras partes;

"VIII. Previa solicitud, no se le muestren documentos o piezas de autos para poder alegar sobre ellos;

"IX. Se le desechen recursos, respecto de providencias que afecten partes sustanciales del procedimiento que produzcan estado de indefensión;

"X. Se continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o la autoridad impedida o recusada, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley expresamente la faculte para ello;

"XI. Se desarrolle cualquier audiencia sin la presencia del Juez o se practiquen diligencias judiciales de forma distinta a la prevenida por la ley; y,

"XII. Se trate de casos análogos a los previstos en las fracciones anteriores a juicio de los órganos jurisdiccionales de amparo."



si en términos del numeral 172 de la Ley de Amparo –referente a las hipótesis en que se consideran violadas las leyes del procedimiento tratándose de juicios tramitados ante tribunales administrativos, civiles, agrarios o del trabajo–, los actos reclamados podían reclamarse en amparo directo.

Por su parte, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, lo que esencialmente consideró para resolver el asunto sometido a su potestad, fue que si bien en el numeral 159, fracción X, de la abrogada Ley de Amparo, el tema de la recusación se consideró como una violación procesal reclamable en amparo directo, dicha hipótesis ya no existía en ninguno de los supuestos contenidos en el actual artículo 173 de la Ley de Amparo vigente –relativo a las hipótesis en las que se consideran violadas las leyes del procedimiento en los juicios del orden penal–.

Siendo precisamente esta última circunstancia –la cual no consideraron los demás Tribunales Colegiados–, la que sustancialmente llevó a dicho órgano jurisdiccional a estimar que conforme a la fracción VIII del numeral 107 de la Ley de Amparo, sí procedía el amparo indirecto contra la resolución que declara infundado un incidente de recusación.

Por tanto, como se observa, en virtud de que cada Tribunal Colegiado consideró distintos preceptos legales para determinar si el acto reclamado podía constituir una violación procesal reclamable en amparo directo, a saber, los artículos 172 y 173 de la Ley de Amparo, lo cual influyó en la decisión a la que arribaron; entonces, es claro que ello impediría sentar un criterio único y aplicable a todos los casos en los que se cuestione si procede el amparo indirecto en contra de una resolución que declara infundada una recusación, pues para ello deberá considerarse si la resolución de origen fue dictada en un juicio tramitado ante un tribunal administrativo, civil, agrario o del trabajo (los cuales se rigen por lo establecido en el numeral 172 de la ley) o bien, dentro de un juicio del orden penal (al que le resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 173 de la ley de la materia), pudiendo depender de tal cuestión, en todo caso, la decisión a la que deberá arribarse.

De ahí que, dadas las diferencias apuntadas, no sería jurídicamente factible considerar en esta contradicción de tesis el criterio emitido por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.



Sin que obste a lo anterior que dicho Tribunal haya hecho referencia a lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII y 172, fracción X, ambos de la Ley de Amparo (sobre lo que sí se pronunciaron los demás órganos contendientes); pues ello lo hizo, por un lado, para desestimar –en términos del artículo sexto transitorio de la ley– la aplicabilidad de las tesis que señalaban que el tema vinculado a la recusación era reclamable en amparo directo, así como para evidenciar que lo resuelto por él no se oponía a lo dispuesto en la referida fracción X del citado precepto 172.

Sin embargo, la razón fundamental por la cual estimó la procedencia del amparo, como ya se dijo, fue la relativa a que la hipótesis prevista en el abrogado numeral 159, fracción X, de la Ley de Amparo, ya no existía en ninguno de los supuestos del artículo 173 de la Ley de Amparo vigente, lo cual, se insiste, no fue considerado por los restantes órganos contendientes.

Consecuentemente, dadas las diferencias apuntadas, lo que procede es declarar **inexistente** la contradicción de criterios denunciada por lo que hace al emitido por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

SEXTO.—Existencia de la contradicción de tesis. En cambio, derivado de los aspectos relevantes que se desprenden de las ejecutorias que dieron origen a los restantes criterios que se consideran discrepantes, esta Sala advierte que sí existe la contradicción de tesis denunciada entre los Tribunales Colegiados Primero en Materia Civil del Séptimo Circuito y Noveno en Materia Civil del Primer Circuito, debido a que examinaron una misma cuestión jurídica, pero arribaron a conclusiones diferenciadas.

Ello es así, pues mientras el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito sostiene que es improcedente el juicio de amparo indirecto contra una resolución que declara infundado el incidente de recusación, porque de una interpretación a *contrario sensu* del precepto 107, fracción V, de la ley de la materia, se desprende que el juicio de amparo indirecto es improcedente cuando el acto reclamado solo es susceptible de lesionar derechos de naturaleza adjetiva, cuyos efectos son estrictamente formales.



Por lo que, en todo caso, se trata de una violación procesal reclamable en la vía directa conforme a lo dispuesto en el artículo 172, fracción XII, en consonancia con la diversa fracción X de la Ley de Amparo; sin que fuera factible realizar una interpretación extensiva de la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, pues de su redacción se desprende que la intención del legislador no fue incluir dentro de la procedencia del juicio de amparo indirecto, la determinación que resuelve la recusación planteada.

En cambio, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito sostiene que sí procede el juicio de amparo indirecto contra la determinación que declara infundado un incidente de recusación, al constituir un acto de imposible reparación que afecta derechos sustantivos.

Lo anterior, conforme a una interpretación extensiva del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo y de la jurisprudencia P./J. 29/2015 (10a.), de título y subtítulo: "AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA O DESESTIMA UN INCIDENTE Y/O EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO.",¹⁵ ya que al tratarse de la competencia subjetiva del órgano jurisdiccional, ello puede traer como consecuencia que el juicio se siga por autoridad incompetente hasta el dictado de la resolución respectiva, ocasionando un acto no reparable.

Sin que desconociera, dijo, lo previsto en el precepto 172 de la Ley de Amparo, pues lo cierto es que el diverso 107, fracción VIII, de la aludida ley, se refiere de manera expresa a la procedencia del juicio de amparo indirecto contra los actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto.

En ese sentido, sobre las premisas anteriores, es posible afirmar que los Tribunales Colegiados contendientes examinaron un mismo punto jurídico y

¹⁵ Datos de publicación: Viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*. Datos de localización: Décima Época. Registro: 2009912. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, materia común, página 22.



emitieron criterios divergentes, por lo que la litis en la presente contradicción de tesis debe centrarse en dilucidar la siguiente interrogante: ***¿Si en contra de la resolución que declara infundado un incidente de recusación, procede el juicio de amparo indirecto o bien se trata de una violación procesal reclamable en amparo directo?***

SÉPTIMO.—**Estudio.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El artículo 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

"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:

"...

"b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan."

La disposición constitucional transcrita dispone, en términos generales, las hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto. En lo que interesa, señala que cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá contra actos en juicio cuya ejecución sea de "imposible reparación".

Del examen del artículo 107, fracción III, constitucional, se advierte que la Constitución Federal instituyó como una de las bases a reglamentar en la legis-



lación secundaria, la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, pues así como acontece con otras figuras procesales previstas en dicho artículo constitucional, su texto se limitó a enunciar su sola existencia, sin ofrecer alguna definición sobre los pormenores acerca de cómo habría de concebirse en la legislación derivada, o respecto de las formas y procedimientos de cómo debería de operar en la práctica.

Lo anterior encuentra explicación en la circunstancia de que el propio Constituyente Permanente al formular el encabezado de la norma, refirió que el juicio de amparo se sujetaría "... a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes ...", encomendando, por tanto, al Congreso de la Unión la obligación de desarrollar con toda precisión en la ley secundaria las instituciones y principios constitucionales que rigen el amparo, con la única condición de mantener intactos sus principios y fines. Es decir, sí puede desarrollarlos y ampliar su contenido, siempre que ese ulterior desarrollo o ampliación no pugne con el espíritu constitucional que los creó.

Esto es, el Congreso de la Unión cuenta con un determinado margen de libertad de configuración legislativa para hacer efectivo el derecho a reclamar en la vía indirecta ese tipo de determinaciones, con la única condición de que la promoción de estos juicios no haga nugatoria la regla general prevista en la misma fracción III del artículo 107 constitucional, en el sentido de que al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, se hagan valer las violaciones a las leyes del procedimiento, pues no debe perderse de vista que con esta obligación genérica lo que se quiso fue impedir una promoción abundante de demandas de amparo que, por formularse antes del dictado de la sentencia, obstaculizan injustificadamente la celeridad de los procedimientos jurisdiccionales.

Con lo anterior, si bien la Constitución Federal reafirmó la posibilidad de impugnar en amparo indirecto actos preliminares a la sentencia, laudo o resolución, bajo la condición excepcional y grave de que pudieran calificarse como de imposible reparación, dejó en manos del legislador ordinario la tarea de señalar cuáles serían los requisitos y condiciones para la procedencia de esta modalidad del medio de control constitucional; mandato que dejó plasmado en



el artículo segundo transitorio del decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación del seis de junio de dos mil once, que señala: "El Congreso de la Unión expedirá las reformas legales correspondientes dentro de los 120 días posteriores a la publicación del presente decreto."

Así, en el numeral 107 de la Ley de Amparo, publicada el dos de abril de dos mil trece, a partir de lo que establece la disposición constitucional transcrita, el legislador desarrolló las hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto.¹⁶

¹⁶ **Artículo 107.** El amparo indirecto procede:

"I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.

"Para los efectos de esta ley, se entiende por normas generales, entre otras, las siguientes:

"a) Los tratados internacionales aprobados en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; salvo aquellas disposiciones en que tales tratados reconozcan derechos humanos;

"b) Las leyes federales;

"c) Las constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

"d) Las leyes de los Estados y del Distrito Federal;

"e) Los reglamentos federales;

"f) Los reglamentos locales; y

"g) Los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general;

"II. Contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo;

"III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:

"a) La resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución; y

"b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte;

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

"Si se trata de actos de ejecución de sentencia sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, entendida como aquélla que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, o las que ordenan el archivo definitivo del expediente, pudiendo reclamarse en la misma demanda las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso y trascendido al resultado de la resolución.

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



Del citado precepto es posible identificar los distintos tipos de actos que pueden impugnarse en el juicio de amparo indirecto, los que pueden agruparse en tres, a saber: legislativos, administrativos y jurisdiccionales.

Las fracciones I y IX establecen la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos materialmente legislativos, es decir, contra normas generales que por su sola entrada en vigor (autoaplicativas) o con motivo del primer acto de su aplicación (heteroaplicativas), causen perjuicio al quejoso; estableciendo un catálogo de cuáles son las normas susceptibles de ser impugnadas a través de dicha vía.

Por su parte, las fracciones II, III, VII y IX, segundo párrafo, establecen la procedencia del juicio de amparo contra actos de autoridades administrativas. En la fracción II establece la procedencia contra actos u omisiones aisladas, es decir, los que no derivan de un procedimiento. En la fracción III contra actos provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, ya sea contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si en virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la sentencia y, contra actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por éstos aquéllos que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte. Finalmente, en las fracciones

"V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte;

"VI. Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas;

"VII. Contra las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal, o por suspensión de procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño;

"VIII. Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, y

"IX. Contra normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

"Tratándose de resoluciones dictadas por dichos órganos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida."



VII y IX establece la procedencia del juicio contra actos del Ministerio Público, así como de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Por otra parte, las fracciones IV, V y VI establecen la procedencia del juicio de amparo contra actos jurisdiccionales. Así, la fracción IV prevé que el juicio de amparo indirecto es procedente contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido, pero cuando se trate de actos de ejecución, sólo podrá promoverse contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo (aquella que apruebe o reconozca el cumplimiento total de lo sentenciado; declare la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento; las que ordenen el archivo definitivo del expediente), pudiéndose reclamar violaciones cometidas durante ese procedimiento, siempre que hayan dejado sin defensas al quejoso y hayan trascendido a su resultado. La fracción V contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, en donde reproduce nuevamente lo que debe entenderse por dichos actos, esto es, que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte. La fracción VI contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas.

Finalmente, la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, prevé la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, sobre la cual cabe tener presente lo que el Tribunal Pleno determinó al resolver la contradicción de tesis 239/2014,¹⁷ en la que se dejó establecido que dicha por-

¹⁷ En sesión de veintiocho de mayo de dos mil quince, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Silva Meza, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales, con voto en contra de los Ministros Luna Ramos y Pérez Dayán, del cual derivó la jurisprudencia P./J. 17/2015 (10a.), de título y subtítulo: "AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EN CONTRA DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE DETERMINEN DECLINAR O INHIBIR LA COMPETENCIA O EL CONOCIMIENTO DE UN ASUNTO, SIEMPRE QUE SEAN DEFINITIVOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)". Datos de publicación: El viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*. Datos de localización: Registro digital: 2009721. Instancia: Pleno. Décima Época. Materia común. Tesis P./J. 17/2015 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 5. Tipo: jurisprudencia.



ción normativa debe interpretarse conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, considerando que los actos de autoridad susceptibles de impugnarse en el juicio de amparo indirecto, con fundamento en dicho precepto legal, deben ser definitivos.¹⁸

Como se advierte, la propia norma legal dotó de contenido a la disposición constitucional, toda vez que el artículo 107, fracción III, de la Constitución Federal se instituyó como una de las bases bajo la cual debía reglamentarse la procedencia del juicio de amparo indirecto en la legislación secundaria.

Así, en la creación del numeral 107 de la Ley de Amparo, con el afán de respetar las instituciones y principios constitucionales que rigen el juicio de garantías, el legislador fue enfático en precisar que los actos susceptibles de impugnarse a través de esa vía, ya fueran legislativos, administrativos o jurisdiccionales, suscitados dentro o fuera de juicio, en un procedimiento o en uno seguido en forma de juicio o fuera de él, provenientes de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo o distintos de ellos: *causen perjuicio al quejoso, sean de imposible reparación y se trate de la última resolución dictada en el procedimiento respectivo o aquella que le ponga fin por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento, pero siempre que por virtud de éstas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución.*

Sin que obste que el legislador no haya hecho las mismas precisiones en la totalidad de las fracciones que integran tal numeral, pues si acorde con lo expuesto en los trabajos legislativos que antecedieron a la última reforma del artículo 107 constitucional, en los que se explicó que uno de los problemas que se advertían fue la demora excesiva que en algunos casos provocaba la interposición del juicio de amparo, a grado tal que se apreció como una demanda social la necesidad de abreviar su procedimiento, eliminando a su vez la traba que significa su múltiple promoción indiscriminada, erigiéndose como un obstáculo

¹⁸ Esto es, cuando el órgano a favor del cual se declina la competencia la acepta (en el caso de la competencia por declinatoria) o bien, cuando acepta inhibirse en el conocimiento de un asunto (en el caso de la competencia por inhibitoria), porque es en este momento y no antes, cuando se produce la afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada en términos del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuando se han producido todas las consecuencias del acto reclamado.



para la pronta impartición de justicia, al ser un hecho notorio que la sustanciación y resolución de este medio de control en muchas ocasiones propiciaba el alargamiento de los juicios, tal como quedó explicado en el siguiente fragmento de la exposición de motivos que antecedió a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once:

"... Al respecto, algunos de los temas más importantes de la actual discusión pública en materia de impartición de justicia son los relativos a la expedite, prontitud y completitud del juicio de amparo, en específico, del amparo directo, a través del cual, como se sabe, es posible ejercer un control de la regularidad, tanto constitucional como primordialmente legal, de la totalidad de las decisiones definitivas o que pongan fin al juicio dictadas por los tribunales del país, sean éstos federales o locales.

"En este contexto, un tema recurrente que se ha venido debatiendo en los últimos años es el relativo a la necesidad de brindar una mayor concentración al juicio de amparo directo.

"La discusión aquí tiene que ver fundamentalmente con el hecho de que el amparo directo en algunas ocasiones puede llegar a resultar un medio muy lento para obtener justicia, por lo que se considera necesario adoptar medidas encaminadas a darle mayor celeridad, al concentrar en un mismo juicio el análisis de todas las posibles violaciones habidas en un proceso, a fin de resolver conjuntamente sobre ellas y evitar dilaciones innecesarias."

Luego, es claro que la interpretación más acorde con este propósito, debe ser aquella que propugne por evitar dentro de los procedimientos jurisdiccionales ordinarios la apertura de numerosos frentes litigiosos de índole constitucional que dificulten una pronta solución del asunto, de tal suerte que sólo de manera excepcional se susciten cuestiones de esa naturaleza, en espera de que las presuntas infracciones al procedimiento se planteen, mayormente, en forma simultánea contra la sentencia de fondo, para que en una sola ejecutoria se analicen todas las impugnaciones relacionadas con aspectos de naturaleza puramente adjetiva, pues una de las motivaciones de la reforma constitucional fue clara en la consecución de una estructura más ágil del juicio de amparo y, por otro lado, hubo la evidente intención de concentrar en un solo juicio de amparo directo el estudio del cúmulo de violaciones procesales posibles.



De lo anterior resulta evidente que las hipótesis de procedencia establecidas en el numeral 107 de la Ley de Amparo, necesariamente tienen que estar relacionadas con actos que causen perjuicio al quejoso, que sean de imposible reparación o bien, que se trate de la última resolución dictada en el procedimiento respectivo o aquella que le ponga fin.

Entenderlo de otra manera pugnaría con la intención del Constituyente Permanente, quien delegó en el legislador la obligación de desarrollar con toda precisión en la ley secundaria las instituciones y principios constitucionales que rigen el amparo, con la única condición, como ya se dijo, de mantener intactos sus principios y fines y que no pugne con el espíritu constitucional que los creó.

Ahora bien, determinada la justificación constitucional de las hipótesis de procedencia expresamente previstas en el artículo 107 de la Ley de Amparo vigente, dentro de las cuales, como claramente se advierte, no se contempla alguna relativa a la procedencia del amparo contra una resolución que declare infundado un incidente de recusación –que es el supuesto cuyo estudio nos ocupa–; conviene examinar entonces si este tipo de actos y/o resoluciones reúnen la condicionante impuesta por el legislador para la procedencia del amparo indirecto, esto es, que se trate de un acto de "*imposible reparación*", entendiéndose por ellos, según la propia definición que el legislador proporcionó, *aquellos actos que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte*, pues si el acto reclamado no es de imposible reparación, es decir, si no afecta materialmente los derechos sustantivos constitucionalmente o convencionalmente reconocidos, el amparo indirecto será improcedente.

En principio, es dable tener presente que sobre los actos de *imposible reparación* a que se refieren tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la Ley de Amparo vigente, el Tribunal Pleno se ocupó al resolver la contradicción de tesis 377/2013, en sesión de veintidós de mayo de dos mil catorce,¹⁹ en la que sostuvo, medularmente, lo siguiente:

¹⁹ Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto del estudio de fondo. Los Ministros



- En los trabajos legislativos que antecedieron a la última reforma al artículo 107 constitucional, uno de los problemas advertidos fue la demora excesiva que en algunos casos provocaba la interposición del juicio de amparo, por lo que se consideró hacer los ajustes necesarios para la construcción más ágil del juicio de amparo y evitar dentro de los procedimientos jurisdiccionales ordinarios, la apertura de numerosos frentes litigiosos de índole constitucional, de tal suerte que sólo de manera excepcional se susciten cuestiones de esa naturaleza.

- El concepto de "*imposible reparación*" no es novedoso pues a lo largo de las diversas épocas del *Semanario Judicial de la Federación* se ha interpretado el mismo, dejando en todo momento a la interpretación judicial el alcance de tal concepto en forma casuística, pero es con la reforma constitucional de dos mil once y la ley reglamentaria de dos mil trece, que el legislador estableció legalmente qué debe entenderse por ese tipo de actos.

- Con ese actuar, el legislador secundario proporcionó mayor seguridad jurídica en cuanto a la promoción del juicio de amparo indirecto contra actos de imposible reparación, ya que mediante una definición legal reiteró su propósito de que tanto en los procedimientos judiciales propiamente dichos, como en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, se entendiera que esos actos para ser calificados como de imposible reparación necesitarían producir una afectación material a derechos sustantivos, es decir, sus consecuencias deberían ser de tal gravedad que impidieran en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo, además de que debían recaer sobre derechos cuyo significado rebasara lo puramente procesal o procedimental, según se trate, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviniera exclusivamente de las leyes adjetivas aplicables.

Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular.

Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Sergio A. Valls Hernández no asistieron a la sesión de veintidós de mayo de dos mil catorce, el primero por gozar de su período vacacional, en virtud de que integró la Comisión de Receso relativa al segundo periodo de sesiones de dos mil trece, y el segundo previo aviso a la presidencia.



- Para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación dictados en el proceso o el procedimiento, el legislador secundario dispuso dos condiciones: la primera, consistente en la exigencia de que se trate de actos "**que afecten materialmente derechos**", esto es, que el acto autoritario impida el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, aún antes del dictado del fallo definitivo; la segunda, que estos "**derechos**" afectados materialmente revistan la categoría de derechos "**sustantivos**", es decir, que no se trate de derechos formales o adjetivos, pues en éstos la afectación no es actual, sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento, momento en el cual sus secuelas pueden consumarse en forma efectiva.

- A partir de lo anterior, no puede seguir siendo aplicable la jurisprudencia P./J. 4/2001, ya que tal criterio se generó al amparo de una legislación que dejaba abierta toda posibilidad de interpretación de lo que debía asumirse por dicha expresión, lo cual ya no acontece al existir un concepto legal de tales actos.

Como se advierte, en dicha contradicción el Pleno dejó sentado que para ser calificado como *irreparable* un acto, necesita producir una afectación material a *derechos sustantivos*, es decir, sus consecuencias deben ser de tal gravedad que impidan en forma actual el ejercicio de un derecho y no únicamente una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo; además de que deben recaer sobre derechos cuyo significado rebase lo puramente procesal, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no provenga exclusivamente de las leyes adjetivas.

Por lo que dada la connotación que el legislador aportó a la ley respecto de lo que debe entenderse por actos de "*imposible reparación*", conforme a la cual uno de los requisitos que caracterizan a los actos irreparables es la afectación que producen a "*derechos sustantivos*" y otro rasgo que los identifica, es la naturaleza "*material*" de la lesión que producen, cuya expresión, es de suyo antagónica con la catalogación de cuestión formal o adjetiva; en la actualidad, ya no es posible considerar a los actos que no produzcan esa clase de afectación –a derechos sustantivos– como de imposible reparación.

Las referidas consideraciones dieron origen al criterio jurisprudencial P./J. 37/2014 (10a.), de título y subtítulo: "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RE-



SOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).²⁰

²⁰ De texto: "Este Tribunal Pleno interpretó en su jurisprudencia P./J. 4/2001 que en contra de la resolución que en el juicio laboral desecha la excepción de falta de personalidad sin ulterior recurso procedía el amparo indirecto, a pesar de que se tratara de una cuestión de índole formal o adjetiva, y aunque no lesionara derechos sustantivos, ya que con esa decisión de cualquier forma se afectaba a las partes en grado predominante o superior. Ahora bien, como a partir de la publicación de la actual Ley de Amparo, su artículo 107, fracción V, ofrece precisión para comprender el alcance de la expresión relativa a los actos de imposible reparación, al establecer que por dichos actos se entienden '... los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte;'; puede afirmarse que con esta aclaración el legislador secundario proporcionó mayor seguridad jurídica para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación, ya que mediante una fórmula legal estableció que esos actos, para ser calificados como irreparables, necesitarían producir una afectación material a derechos sustantivos, es decir, sus consecuencias deberían ser de tal gravedad que impedirían en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo; además de que debían recaer sobre derechos cuyo significado rebasara lo puramente procesal, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviniera exclusivamente de las leyes adjetivas. Esta interpretación se deduce de las dos condiciones que el legislador secundario dispuso para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación dictados en el proceso o el procedimiento: la primera, consistente en la exigencia de que se trate de actos 'que afecten materialmente derechos', lo que equivale a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto autoritario impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, incluso antes del dictado del fallo definitivo; y la segunda, en el sentido de que estos 'derechos' afectados materialmente revistan la categoría de derechos 'sustantivos', expresión antagónica a los derechos de naturaleza formal o adjetiva, derechos estos últimos en los que la afectación no es actual –a diferencia de los sustantivos– sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento, momento en el cual sus secuelas pueden consumarse en forma efectiva. Consecuentemente, dada la connotación que el legislador aportó a la ley respecto de lo que debe entenderse por actos de 'imposible reparación', no puede seguir siendo aplicable la citada jurisprudencia, ni considerar procedente en estos casos el juicio de amparo indirecto, ya que ésta se generó al amparo de una legislación que dejaba abierta toda posibilidad de interpretación de lo que debía asumirse por dicha expresión, lo cual a la fecha ya no acontece, de modo tal que en los juicios de amparo iniciados conforme la vigente Ley de Amparo debe prescindirse de la aplicación de tal criterio para no incurrir en desacato a este ordenamiento, toda vez que en la repetida jurisprudencia expresamente este Tribunal Pleno reconoció que era procedente el juicio de amparo indirecto '... aunque por ser una cuestión formal no se traduzca en la afectación directa e inmediata de un derecho sustantivo'; concepción que hoy resulta incompatible con el nuevo texto legal, porque en éste reiteradamente se estableció que uno de los requisitos que caracterizan a los actos irreparables es la afectación que producen a 'derechos sustantivos', y que otro rasgo que los identifica es la naturaleza 'material' de la lesión que producen, expresión



Ahora, conforme a lo expresamente establecido por el legislador en el numeral 107 de la Ley de Amparo, así como a la interpretación hecha por el Pleno en la referida jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.), procede analizar lo atinente al tema que es materia de esta contradicción, esto es, la resolución que declara infundado un incidente de recusación, a efecto de establecer si tal acto afecta materialmente derechos sustantivos del gobernado y, por tanto, si en su contra procede el amparo indirecto, pues de no ser así, no cabría su impugnación de manera inmediata -a través del amparo biinstancial-, sino que dicho acto necesariamente tendría que reclamarse en la vía de amparo directo, como violación procesal, al promoverse la demanda contra la sentencia definitiva que en su caso se dicte.

Sobre el particular, resulta oportuno precisar, que específicamente sobre el tema relativo a la procedencia del amparo indirecto contra una resolución que declara improcedente o infundada una recusación, durante la vigencia de la Ley de Amparo abrogada –cuando aún no existía una definición sobre lo que debía entenderse por un acto de imposible reparación–, tanto el Tribunal Pleno como sus Salas sentaron como criterio el relativo a que este tipo de resoluciones no constituía un acto de imposible reparación en términos del abrogado artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo, pues el único efecto que producían era que el propio Juez recusado continuara conociendo de la controversia jurisdiccional, hipótesis que además de estar comprendida en el entonces artículo 159, fracción X, de dicha ley,²¹ revelaba una violación procesal que no causaba agravio por sí misma, por lo que no debía reclamarse de manera inmediata en la vía indirecta del amparo, sino que debía impugnarse a través del amparo que se intentara contra la resolución final con la que culminara el procedimiento.

esta última que es de suyo antagónica con la catalogación de cuestión formal o adjetiva con la que este Tribunal Pleno había calificado –con toda razón– a las resoluciones que dirimen los temas de personalidad en los juicios ordinarios." Datos de publicación: El viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*. Datos de localización: Registro digital: 2006589. Instancia: Pleno. Décima Época. Materia común. Tesis P./J. 37/2014 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 39. Tipo: jurisprudencia.

²¹ "Artículo 159. En los juicios seguidos ante tribunales civiles, administrativos o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso:

"...

"X. Cuando el tribunal judicial, administrativo o del trabajo, continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o cuando el Juez, Magistrado o miembro de un tribunal del trabajo impedido o recusado, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley lo faculte expresamente para proceder."



El criterio aludido quedó plasmado en las siguientes tesis:

"RECUSACIÓN. LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE PUEDE CONSTITUIR UNA VIOLACIÓN PROCESAL, CUYA IMPUGNACIÓN DEBE HACERSE EN AMPARO DIRECTO."²²

"AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA INTERLOCUTORIA QUE DECIDE NO ADMITIR O NO RESOLVER LA RECUSACIÓN FORMULADA CONTRA EL JUEZ EJECUTOR."²³

"RECUSACIÓN. LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE PUEDE CONSTITUIR UNA VIOLACIÓN PROCESAL, CUYA IMPUGNACIÓN DEBE HACERSE EN AMPARO DIRECTO."²⁴

²² Su contenido es: "Ese tipo de resoluciones no constituye un acto de imposible reparación, en los términos del artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo, pues el único efecto que produce es que el propio Juez recusado continúe conociendo de la controversia jurisdiccional, hipótesis que, además de estar comprendida en el artículo 159, fracción X, de dicha ley, revela una violación procesal reclamable en amparo directo." Registro digital: 194018. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia común. Tesis P. XLI/99. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, mayo de 1999, página 23. Tipo: aislada.

²³ De texto: "Del artículo 114, fracción III, de la Ley de Amparo se advierte que el sistema de procedencia del juicio de garantías contra actos emitidos por autoridad judicial después de concluido un juicio, distingue entre: 1) los actos de ejecución de sentencia y 2) los que gozan de autonomía en relación con dicha ejecución. Respecto de los primeros, la procedencia del amparo se posterga hasta el dictado de la última resolución del procedimiento respectivo (definida jurisprudencialmente como la que aprueba o reconoce expresa o tácitamente el cumplimiento total de la sentencia o la que declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento); siendo la razón que originó esta regla de procedencia, el impedir que el juicio de garantías sea utilizado para retardar o entorpecer la ejecución de una sentencia definitiva; de ahí que el legislador limitó la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra de actos dictados en ejecución de sentencia, a la resolución definitiva que pusiera fin al procedimiento, pudiéndose reclamar en la demanda las demás violaciones cometidas durante el mismo que hubieran dejado sin defensa al quejoso. En congruencia con lo anterior, se concluye que la interlocutoria que decide no admitir o no resolver la recusación formulada contra el Juez ejecutor, al tratarse de una resolución intraprocesal que no causa agravio por sí misma, no debe reclamarse de manera inmediata en la vía indirecta del amparo, sino que puede impugnarse a través del amparo que se intente contra la resolución final con la que culmine el procedimiento de ejecución.". Registro digital: 172834. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia civil. Tesis: 1a./J. 108/2006. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, página 11. Tipo: jurisprudencia.

²⁴ De texto: "La recusación no es un acto de imposible reparación, pues el único efecto que produce tal resolución es que el propio Juez recusado continúe conociendo de la controversia jurisdiccional,



Como se advierte, ante la falta de definición legal sobre lo que debía entenderse por un acto de *imposible reparación*, quedó en manos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el determinar, jurisprudencialmente, en qué casos y bajo qué condiciones tendría eficacia el mandato constitucional que instituyó la procedencia del amparo indirecto contra actos irreparables.

Sobre esa base, tanto el Tribunal Pleno como las Salas de esta Suprema Corte, se decantaron por considerar que este tipo de resoluciones –las que declaran improcedente una recusación–, no podían considerarse como un acto dentro del juicio cuya ejecución fuera de imposible reparación, al no producir de manera inmediata una afectación a algún derecho fundamental contenido en las garantías individuales, ya que con dicha resolución no se planteaba la infracción de derechos sustantivos, sino sólo violación a derechos adjetivos, que producían únicamente efectos formales y bien podía ocurrir que el afectado obtuviera sentencia favorable a sus intereses en cuanto al fondo del asunto, con lo que quedarían reparadas las violaciones y los posibles perjuicios causados con la aludida resolución que hubiere declarado improcedente la recusación interpuesta.

Ahora bien, si en aquella época, en la que como ya se dijo, no existía una definición legal sobre los actos de imposible reparación, esta Suprema Corte consideró que la resolución que declara improcedente una recusación no se trataba de un acto dentro del juicio cuya ejecución fuera de imposible reparación, por las razones ya dadas.

Entonces, dado que en la actualidad a partir de la publicación de la Ley de Amparo vigente, su artículo 107 ofrece en dos de sus fracciones sendas precisiones para comprender el alcance de la expresión de los actos de "**imposible reparación**". La primera de ellas ubicada en su fracción III, dirigida a regular los

hipótesis que, además de estar comprendida en el artículo 159, fracción X, de la Ley de Amparo, revela una violación procesal; en consecuencia, esa resolución no puede ser combatida en amparo ante el Juez de Distrito, por tratarse de violaciones a las leyes del procedimiento contenidas en el precepto legal invocado y, por ende, conforme a lo dispuesto en el artículo 161 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, sólo puede reclamarse en la vía de amparo directo al interponerse la demanda contra la sentencia definitiva.". Registro digital: 196795. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia común. Tesis: 2a. XXIV/98. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, febrero de 1998, página 228. Tipo: aislada.



supuestos de procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos emanados de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio y la segunda en su fracción V, cuya vocación es la de normar el mismo supuesto de procedencia, pero contra actos dictados en procesos jurisdiccionales propiamente dichos.

Por mayoría de razón, conforme a dicha definición legal, esta Segunda Sala arriba a la convicción de que el criterio que debe imperar, es el relativo a considerar que la resolución que declara infundada una recusación, no se trata de un acto de imposible reparación en contra de la cual proceda de manera inmediata el amparo indirecto, pues tal como anteriormente lo sustentó esta Suprema Corte, dicha resolución tiene como único efecto que el Juez, Magistrado o miembro de un tribunal, respecto de quien se haya promovido una recusación, continúe conociendo del asunto y/o juicio; empero, ello no significa, necesariamente, que al dictarse la sentencia definitiva ésta resulte desfavorable a la parte quejosa, ni tampoco que con tal resolución se le esté impidiendo el ejercicio del derecho a ser juzgado por un tribunal (acceso a la justicia).

Por el contrario, las consecuencias que tal acto produce solo tienen que ver con la afectación a derechos adjetivos o procesales que inciden, en todo caso, en las posiciones que van tomando las partes dentro del procedimiento, con vista a obtener un fallo favorable, pero que, de obtenerlo, sus efectos o consecuencias se extinguirán en la realidad de los hechos, sin haber originado afectación alguna a los derechos fundamentales del gobernado o a su esfera jurídica.

En otras palabras, dado que el derecho a reclamar alguna determinación de manera inmediata en la vía indirecta, nace únicamente cuando el acto afecte materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, de modo tal que esa afectación no sea susceptible de repararse ni con el hecho de obtener una sentencia favorable en el juicio y, precisamente por ello, en estos supuestos puede acudir sin demora al amparo indirecto sin tener que esperar a que se dicte el fallo definitivo en el procedimiento ordinario.

Empero, en el caso, los efectos y consecuencias que produce una resolución que declara infundada una recusación, no son de aquellos que afecten ma-



terialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, sino que sólo producen la continuación del juicio por la autoridad que previno en el conocimiento del asunto hasta el dictado de la sentencia respectiva, la cual, de serle favorable al interesado, traerá como consecuencia que se extinga en la realidad de los hechos la posible violación cometida, sin haber originado una afectación a los derechos fundamentales del gobernado o a su esfera jurídica y, por el contrario, si la sentencia le es desfavorable, podrá reclamarla en la vía de amparo directo.

Luego, conforme a lo aquí señalado, la respuesta a la interrogante que conforma la materia de la presente contradicción, debe ser en el sentido de que en contra de la resolución que declara infundado un incidente de recusación, no procede el juicio de amparo indirecto, al no tratarse de un acto de imposible reparación, sino que al constituir una violación a derechos adjetivos, debe reclamarse en la vía de amparo directo al promoverse la demanda contra la sentencia definitiva, en términos de lo dispuesto en los artículos 170, fracción I y 171 de la Ley de Amparo.

Máxime que conforme a la fracción XII del numeral 172 de la Ley de Amparo, dicha violación procesal resulta análoga a la prevista en la fracción X de dicho numeral,²⁵ que establece que en los juicios tramitados ante los tribunales administrativos, civiles, agrarios o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, cuando: "... X. *Se continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o la autoridad impedida o recusada, conti-*

²⁵ **Artículo 172.** En los juicios tramitados ante los tribunales administrativos, civiles, agrarios o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, cuando:

"...

"X. Se continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o la autoridad impedida o recusada, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley expresamente la faculte para ello;

"...

"XII. Se trate de casos análogos a los previstos en las fracciones anteriores a juicio de los órganos jurisdiccionales de amparo."



núe conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley expresamente la faculte para ello"; por lo que podrá reclamar la referida resolución en la vía de amparo directo, haciendo valer como violación dicha cuestión procesal.

Sin que obste a lo anterior que los tribunales contendientes hayan considerado que en contra de la resolución que declara infundada una recusación, resulta procedente el juicio de amparo indirecto conforme a una interpretación extensiva del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo y de la jurisprudencia P./J. 29/2015 (10a.), de título y subtítulo: "AMPARO INDIRECTO, PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA O DESESTIMA UN INCIDENTE Y/O EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO.",²⁶ porque desde su perspectiva, los actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, tienen el mismo efecto que la resolución que declara infundado un incidente de recusación, por tratarse de la competencia subjetiva del órgano jurisdiccional y, por tanto, debe considerarse como un acto de imposible reparación al afectar derechos sustantivos de la parte quejosa.

Ello, pues a juicio de esta Sala, no procede hacer una aplicación y/o interpretación extensiva de la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, pues no debe perderse de vista que la razón sustancial que dio origen a dicho criterio jurisprudencial –según se precisó en la ejecutoria correspondiente–, fue, en primer término, que más allá de descubrir si el legislador tuvo o no la intención de identificar a las cuestiones competenciales como sustantivas o de imposible reparación, como presupuesto de procedibilidad del juicio de amparo biinstancial, lo verdaderamente trascendente fue atender a la literalidad de la norma, en la que se estatuyó, expresamente, que los actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, son impugnables en amparo indirecto.

Y, por otro lado, porque se dijo que con independencia de que la incompetencia fuera por razón de la vía, del fuero, de la materia o del territorio –lo que

²⁶ Datos de publicación: Viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*. Datos de localización: Décima Época. Registro: 2009912. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, Materia común, página 22.



podría traer como consecuencia que un procedimiento o juicio se tramitara por una autoridad incompetente—, lo que cobraba especial relevancia era que éstos se siguieran con base en reglas distintas a las del fuero al que originalmente les correspondiera.

Sin embargo, en el presente caso, ninguna de estas dos condiciones se actualizan, pues el tema relativo a la recusación no es equiparable al desechamiento de un incidente y/o excepción de incompetencia a que se refiere la referida contradicción, ya que mientras la legal incompetencia de un órgano jurisdiccional tiene que ver con la imposibilidad objetiva que le impide conocer de un asunto, ya sea por la vía, la materia, el fuero y/o el territorio; el impedimento se trata de un obstáculo de índole subjetivo que afecta sólo a la figura del Juez que conoce del asunto, pero en ningún caso a la vía, a la materia, al fuero o al territorio y, mucho menos podría originar que el procedimiento y/o juicio de que se trate se sustancie con base en reglas distintas a las del fuero al que originalmente pudiera corresponder, que fue precisamente uno de los elementos relevantes que se consideraron para resolver la referida contradicción de tesis en el sentido propuesto.

De ahí que, se insista, no es el caso de hacer una aplicación y/o interpretación extensiva de la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, al tema relativo a la recusación.

Consecuentemente, conforme a lo hasta aquí sustentado, esta Segunda Sala concluye, entonces, que en contra de la resolución que declara infundado un incidente de recusación, no procede el juicio de amparo indirecto, al no tratarse de un acto de imposible reparación, pues dicha resolución tiene como único efecto que el Juez, Magistrado o miembro de un tribunal, respecto de quien se haya promovido una recusación, continúe conociendo del asunto, cuyas consecuencias solo tienen que ver con la afectación a derechos adjetivos o procesales, por lo que al constituir una violación a las leyes del procedimiento, debe reclamarse en la vía de amparo directo, en términos de lo dispuesto en los artículos 170, fracción I, 171 y 172, fracciones X y XII, de la Ley de Amparo.

OCTAVO.—Criterio que debe prevalecer. Consecuentemente y por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y



225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

RECUSACIÓN. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA INFUNDADO EL INCIDENTE RELATIVO NO PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO, AL TRATARSE DE UNA VIOLACIÓN PROCESAL RECLAMABLE EN AMPARO DIRECTO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron de manera discrepante respecto a si procede el juicio de amparo indirecto contra la resolución que declara infundado un incidente de recusación o si se trata de una violación procesal reclamable en amparo directo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que en contra de la resolución que declara infundado un incidente de recusación no procede el juicio de amparo indirecto, al no tratarse de un acto de imposible reparación sino que, al constituir una violación a derechos adjetivos, debe reclamarse en la vía de amparo directo al promoverse la demanda contra la sentencia definitiva, en términos de lo dispuesto en los artículos 170, fracción I, 171 y 172, fracciones X y XII, de la Ley de Amparo.

Justificación: En términos del artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, que establece la procedencia del amparo indirecto contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, esta Segunda Sala determina que la resolución que declara infundado un incidente de recusación, no se trata de un acto de imposible reparación en contra de la cual proceda de manera inmediata el amparo indirecto, pues dicha resolución tiene como único efecto que el Juez, Magistrado o miembro de un tribunal, respecto de quien se haya promovido una recusación, continúe conociendo del asunto, cuyas consecuencias sólo tienen que ver con la afectación a derechos adjetivos o procesales que inciden, en todo caso, en las posiciones que van tomando las partes dentro del procedimiento con vista a obtener un fallo favorable, pero que de obtenerlo, sus efectos o consecuencias se extinguirán en la realidad de los hechos, sin haber originado afectación alguna a los derechos fundamentales de la persona o a su esfera jurídica



y, por el contrario, si la sentencia le es desfavorable, podrá reclamarla en la vía de amparo directo, en términos de lo dispuesto en los artículos 170, fracción I, 171 y 172, fracciones X y XII, de la Ley de Amparo, haciendo valer como violación dicha cuestión procesal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es inexistente la contradicción de criterios en relación con el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

SEGUNDO.—Existe la contradicción de tesis denunciada entre los Tribunales Colegiados Primero en Materia Civil del Séptimo Circuito y Noveno en Materia Civil 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 términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

CUARTO.—Publíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos 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 unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley



Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECUSACIÓN. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA INFUNDADO EL INCIDENTE RELATIVO NO PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO, AL TRATARSE DE UNA VIOLACIÓN PROCESAL RECLAMABLE EN AMPARO DIRECTO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron de manera discrepante respecto a si procede el juicio de amparo indirecto contra la resolución que declara infundado un incidente de recusación o si se trata de una violación procesal reclamable en amparo directo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que en contra de la resolución que declara infundado un incidente de recusación no procede el juicio de amparo indirecto, al no tratarse de un acto de imposible reparación sino que, al constituir una violación a derechos adjetivos, debe reclamarse en la vía de amparo directo al promoverse la demanda contra la sentencia definitiva, en términos de lo dispuesto en los artículos 170, fracción I, 171 y 172, fracciones X y XII, de la Ley de Amparo.

Justificación: En términos del artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, que establece la procedencia del amparo indirecto contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, esta Segunda Sala determina que la resolución que declara infundado un incidente de recusación, no se trata de un acto de imposible reparación en contra de la cual proceda de manera inmediata el amparo indirecto, pues dicha resolución tiene como único efecto que el Juez, Magistrado o miembro de un tribunal,



respecto de quien se haya promovido una recusación, continúe conociendo del asunto, cuyas consecuencias sólo tienen que ver con la afectación a derechos adjetivos o procesales que inciden, en todo caso, en las posiciones que van tomando las partes dentro del procedimiento con vista a obtener un fallo favorable, pero que de obtenerlo, sus efectos o consecuencias se extinguirán en la realidad de los hechos, sin haber originado afectación alguna a los derechos fundamentales de la persona o a su esfera jurídica y, por el contrario, si la sentencia le es desfavorable, podrá reclamarla en la vía de amparo directo, en términos de lo dispuesto en los artículos 170, fracción I, 171 y 172, fracciones X y XII, de la Ley de Amparo, haciendo valer como violación dicha cuestión procesal.

2a./J. 29/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 208/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia Civil del Séptimo Circuito, Noveno en Materia Civil del Primer Circuito y Quinto en Materia Penal del Primer Circuito. 28 de abril 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: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Norma Paola Cerón Fernández.

Tesis y criterios contendientes:

El Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver la queja 100/2019, la cual dio origen a la tesis aislada I.9o.C.19 K (10a.), de título y subtítulo: "RECUSACIÓN. CONTRA LA INTERLOCUTORIA QUE DECLARA INFUNDADO EL INCIDENTE RELATIVO PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de agosto de 2019 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, Tomo IV, agosto de 2019, página 4633, con número de registro digital: 2020343, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 498/2019.

Tesis de jurisprudencia 29/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecinueve de mayo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO POR TIEMPO DETERMINADO. CORRESPONDE AL ESTADO, EN SU CARÁCTER DE EMPLEADOR EQUIPARADO, JUSTIFICAR LA TEMPORALIDAD DE SU NOMBRAMIENTO (LEGISLACIONES BUROCRÁTICA FEDERAL Y DEL ESTADO DE COLIMA).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 232/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO Y EL PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. 10 DE MARZO 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: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: GABRIELA ZAMBRANO MORALES.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer la denuncia de contradicción de tesis.²

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo,³ pues fue formulada por Marco Antonio Llamas Martínez, por conducto de su

² Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, pues se refiere a la posible contradicción entre criterios sustentados por un Tribunal Colegiado y un Pleno de Circuito pertenecientes a diferentes Circuitos, además de que se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno para dirimir el punto jurídico en contienda.

³ 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."



apoderado, en su carácter de parte quejosa dentro del juicio de amparo directo 45/2020, del índice del Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito.

TERCERO.—Criterios contendientes. A fin de determinar si existe la contradicción de tesis denunciada, es pertinente tomar en cuenta los aspectos más relevantes de las ejecutorias que dieron origen a dichos criterios que, en síntesis, son los siguientes.

I. Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 45/2020

1. Marco Antonio Llamas Martínez, por conducto de su apoderado, promovió juicio laboral en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, de quien demandó la reinstalación en su puesto, así como el pago de diversas prestaciones laborales, con motivo de su despido injustificado.

2. Correspondió conocer del asunto al Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado de Colima, quien registró la demanda bajo el expediente 393/2016; y, una vez seguida la secuela procesal, el veintidós de agosto de dos mil diecinueve, dictó el laudo en el que determinó que el trabajador acreditó parcialmente su acción, por lo que condenó a la parte demandada al pago del aguinaldo, entre otras prestaciones, absolviéndola del reconocimiento y expedición del nombramiento como trabajador de base, así como de su reinstalación.

3. Inconforme, el actor promovió juicio de amparo directo, del cual, por razón de turno, correspondió conocer al Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, quien lo registró bajo el expediente 45/2020. En sesión ordinaria virtual de treinta de julio de dos mil veinte, el órgano colegiado dictó sentencia en la que resolvió conceder el amparo a la parte quejosa.

En lo que a este asunto interesa, las consideraciones del Tribunal Colegiado fueron, esencialmente, las siguientes:

- Es infundado el argumento del quejoso respecto a que los contratos de prestación de servicios no pueden ser tomados en cuenta a efecto de determinar la naturaleza del puesto que ocupaba, al no cumplir los requisitos establecidos



en los artículos 11 y 19 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima.

- La Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 451/2009, determinó que la autoridad laboral puede atender a las cláusulas contenidas en un contrato de prestación de servicios profesionales y considerar válida la vigencia o efectos temporales en él establecidos.

En ese sentido, emitió la jurisprudencia 2a./J. 67/2010, de rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA DECLARACIÓN JUDICIAL DE LA EXISTENCIA DE UNA RELACIÓN DE TRABAJO Y NO DE UN CONTRATO DE NATURALEZA CIVIL DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES, NO IMPLICA NECESARIAMENTE EL OTORGAMIENTO DE UN NOMBRAMIENTO DE BASE O POR TIEMPO INDEFINIDO."

- Ahora, en el caso, del último contrato de prestación de servicios celebrado entre el quejoso y el director general de Capital Humano del Gobierno del Estado de Colima, se advierte que la temporalidad de la contratación fue por tiempo determinado, lo que coincide con los otros contratos que fueron ofrecidos por la demandada.

- De esa forma, debe concluirse que respecto a los trabajadores temporales contratados para obra o tiempo determinado, la entidad pública queda en aptitud de expedir el nombramiento que les correspondiera o bien, ubicarlos en la lista de raya, como sucedió en el caso, de ahí que el quejoso gozara de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social, sin posibilidad a adquirir el derecho a la estabilidad en el empleo.

- Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los trabajadores eventuales no tienen derecho a la inamovilidad en forma automática ni adquieren derechos escalafonarios en la plaza o contratación respectiva, debido a que dicha contratación depende de la disponibilidad presupuestal que de manera anual se autoriza para este tipo de nombramientos.

- Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 134/2006, cuyo rubro señala: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA INAMOVILIDAD PRE-



VISTA EN EL ARTÍCULO 6o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO CORRESPONDE A QUIENES SE LES EXPIDE UN NOMBRAMIENTO TEMPORAL, AUNQUE LAS FUNCIONES DEL PUESTO QUE DESEMPEÑEN SEAN CONSIDERADAS DE BASE."

- Conforme a lo expuesto, los contratos de trabajo son idóneos para acreditar el carácter temporal del trabajador, sin que sean obstáculo las afirmaciones del quejoso relativas a que el Instituto Mexicano del Seguro Social informó que éste laboró del dos mil ocho al dos mil dieciséis, pues lo cierto es que el contrato se renovaba periódicamente, sin que ello implique que hubiera adquirido el derecho de estabilidad en el empleo.

- Además, se reitera, los trabajadores temporales carecen de estabilidad en el empleo, aun cuando hubieran realizado actividades que correspondan a trabajadores de base, pues así lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

II. Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 16/2018

El punto de contradicción a dilucidar consistió en determinar si el Estado-patrón está obligado a justificar la temporalidad de la contratación o si está exento de ello.

El estudio de fondo se sustentó esencialmente en lo siguiente:

- En principio, debe precisarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la relación de trabajo regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es un lazo *sui generis* de carácter laboral, diferente al vínculo ordinario de trabajo, lo que se debe a la posición de los sujetos, la naturaleza imperativa del Estado, así como la clase del acto jurídico que da origen a la relación.

- Ahora, el Estado, como patrón, está obligado a observar lo establecido en las leyes, lo que se traduce en la sujeción de los poderes públicos al marco constitucional y a los derechos fundamentales ahí establecidos, por lo que en la



relación con los servidores públicos, sus actos se rigen por lo expresamente establecido en los ordenamientos correspondientes, de lo contrario, podría gozar de inmunidad ante los derechos laborales de sus trabajadores.

- En ese sentido, ni la norma constitucional ni la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevén excepción alguna en la que el Estado no deba sujetar sus actos a lo previsto en ellas, incluso tratándose de actos discrecionales, tendrá que justificarlos con base en razones objetivas, suficientes y apegadas al orden legal, a efecto de permitir al trabajador combatir dichos actos.

- De acuerdo con los artículos 4o., 5o. 6o., 12, 15, 46, fracción II, 63 y 64 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los trabajadores se dividen en dos categorías: de base y de confianza. Esta última calidad es una excepción de la primera. En el caso de los trabajadores de base, éstos son inamovibles, mientras que los de nuevo ingreso lo serán hasta cumplir más de seis meses de servicios, sin nota desfavorable en su expediente.

Asimismo, de acuerdo con los citados preceptos, los nombramientos que se emitan deberán describir su naturaleza, esto es, si se trata de uno definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada. Además, los trabajadores no podrán ser cesados injustificadamente, a menos de que se actualice alguna hipótesis que exima la responsabilidad del patrón, como lo es la conclusión del término o de la obra.

- De ese modo, la regla general es que los trabajadores al servicio del Estado sean de base, mientras que la calidad de confianza es excepcional, pues para tener dicho carácter es necesario que las funciones que se desempeñen estén descritas dentro de las hipótesis contenidas en el artículo 5o. de la ley burocrática. Por tanto, antes de analizar la temporalidad de un nombramiento debe atenderse a la calidad de las actividades del operario, pues si son de confianza no tendrán derecho a la permanencia.

- Así, debe atenderse a la descripción de los tipos de nombramientos de los trabajadores al servicio del Estado, los cuales se dividen en: a) definitivo, que es el que se da por tiempo indefinido y para cubrir una plaza respecto de la que no existe titular; b) interino, aquel que se suscita por un plazo de hasta seis meses,



a efecto de cubrir una vacante definitiva o temporal; c) provisional, el que se expide para cubrir una vacante temporal mayor a seis meses, respecto de una plaza o puesto en el que exista titular; d) por tiempo fijo, el que se otorga en una plaza temporal por un plazo previamente definido y; e) por obra determinada, que es aquel que se otorga en una plaza temporal para realizar una labor o trabajo específico por un plazo indeterminado.

- Respecto de los últimos dos supuestos, se tiene que en la fracción III del artículo 15 de la ley burocrática se establecieron los nombramientos por tiempo fijo u obra determinada, con los cuales el legislador pretendió satisfacer las necesidades emergentes y extraordinarias de las dependencias, así como la contratación de personal para cuestiones concretas.

- Al respecto, en la exposición de motivos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no se especifica la distinción entre este tipo de nombramientos; sin embargo, ello no ha impedido que la doctrina en materia burocrática haya adoptado la definición e instituciones contenidas en el derecho laboral ordinario, siempre en atención a las particularidades existentes en las relaciones de los servidores públicos.

- De esa manera, lo relativo a un lapso específico, se distingue en función de la duración del servicio que se va a desempeñar, atendiendo a la naturaleza del trabajo que se presta al Estado como empleador, lo cual no debe estar vinculado al desarrollo de una actividad permanente sino ocasional, derivado de una contingencia, una actividad que normalmente no tenga posibilidad de repetirse en el futuro o que los servicios se actualicen en intervalos sin uniformidad.

- En cuanto a los nombramientos por obra determinada, éstos se rigen por la naturaleza del trabajo a ejecutar, por lo que deben especificarse las características de la labor y los servicios que se está obligado a prestar para su realización, de manera que aunque se fije un tiempo aproximado de duración del contrato, su terminación no se sujeta al plazo sino a la consumación de la obra, lo cual motiva la finalización de la relación de trabajo.

- Por otro lado, se ha establecido que para deducir los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, de acuerdo con el nombramiento otorgado,



debe considerarse la situación real respecto del periodo que permaneció en el puesto y la existencia de un titular de la plaza, con independencia del tipo de nombramiento otorgado. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 35/2006, de rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA DETERMINAR SUS DERECHOS EN VIRTUD DEL NOMBRAMIENTO EXPEDIDO, ATENDIENDO A LA TEMPORALIDAD, DEBE CONSIDERARSE LA SITUACIÓN REAL EN QUE SE UBIQUEN Y NO LA DENOMINACIÓN DE AQUÉL."

- Respecto a este tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la inamovilidad en el puesto sólo corresponde al trabajador de base, en plazas de nueva creación o vacantes definitivas cuando hubieran laborado más de seis meses sin nota desfavorable en su expediente, lo que excluye a los eventuales, en tanto que el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé como una excepción de responsabilidad del Estado la terminación de un nombramiento por tiempo u obra determinada.

Asimismo, ha señalado que la declaración judicial de existencia de una relación de trabajo no presupone el otorgamiento de un nombramiento de base o indefinido, pues el hecho de que no se acredite la defensa en el sentido de que el vínculo era de naturaleza civil, no impide el análisis de las cláusulas pactadas de conformidad con las disposiciones laborales.

- Conforme a lo expuesto, se advierte que la propia norma burocrática confiere al Estado la discrecionalidad de otorgar el nombramiento que estime pertinente para el cumplimiento de sus fines, siempre que se especifique la naturaleza del mismo, por lo que es implícita la intención del legislador de que el patrón encuadre los nombramientos que otorgue a las categorías señaladas en la ley, lo que se traduce en el deber de justificar el motivo de la contratación.

- Lo contrario, permitiría el actuar arbitrario del patrón equiparado, al estar en posibilidad de otorgar nombramientos interinos, provisionales, por tiempo fijo o por obra determinada sin la obligación de acreditar la causa motivadora y, por tanto, expedir nombramientos temporales únicamente con la finalidad de librarse de la responsabilidad de la terminación de la relación de trabajo, aun cuando pudiera demostrarse en juicio que los nombramientos han sido sucesivos, con el consiguiente detrimento en los derechos laborales de los servidores públicos.



- Por ello, es imprescindible que se demuestre el motivo de la temporalidad, al margen de la denominación del nombramiento, lo que se traduce en una carga para el patrón de demostrar que los nombramientos que expida se encuentren apegados a la normatividad correspondiente y no vulneran la esfera jurídica de los servidores públicos.

- Lo anterior, permite concluir que aunque se otorgue un nombramiento interino, provisional, por obra o término determinado, no implica necesariamente que sea eventual, ya que debe justificarse no sólo el hecho así descrito en el nombramiento, sino el motivo por el que la relación es temporal y que no tiene derecho a la permanencia.

- Así, el Estado, en su carácter de empleador, debe probar la causa motivadora de la temporalidad de los nombramientos en términos de su denominación, pues en el caso de que no se demuestre dicha circunstancia no existiría certeza de la naturaleza preceñera de la terminación del vínculo sin responsabilidad para el patrón, en términos del artículo 46, fracción II, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- Consecuentemente, la mera expresión en el nombramiento de la temporalidad no es suficiente para acreditarla, pues debe justificarse el motivo que le confiere dicho carácter, en tanto que tal circunstancia no puede impedir que un trabajador goce de los derechos establecidos en la ley burocrática y en la Constitución Federal.

Las consideraciones anteriores, dieron lugar a la jurisprudencia PC.I.L. J/51 L (10a.), de título y subtítulo:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CORRESPONDE AL PATRÓN JUSTIFICAR LA TEMPORALIDAD DEL NOMBRAMIENTO Y SU CAUSA MOTIVADORA. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la relación de trabajo regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es un lazo sui generis de carácter laboral, distinto del vínculo ordinario de trabajo, por la posición de los sujetos en dicho nexo, en vista de la naturaleza imperativa del Estado y la clase del acto jurídico que genera la relación, de manera que en el trabajo burocrático la relación tiene su origen



en un nombramiento y el desempeño de la función no está sujeto a la libre voluntad del titular de la dependencia burocrática y del servidor, sino predeterminado por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, lo cual resulta una garantía para los trabajadores al servicio del Estado, de los términos y condiciones en que deben desarrollar sus labores, con entera independencia de la mera voluntad y el arbitrio de los titulares de las dependencias estatales. Al respecto, la ley referida en la fracción III del artículo 15, ha establecido que los nombramientos deberán contener el carácter de los mismos, esto es: definitivo, interino, provisorio, por tiempo fijo y por obra determinada. De esta forma, se confiere al Estado discrecionalidad de otorgar nombramientos, siempre que especifique su naturaleza, siendo implícita la intención del legislador de que el patrón los encuadre en las categorías mencionadas, por lo que debe justificarse su temporalidad; de lo contrario, se permitiría el actuar arbitrario del patrón, al estar en posibilidad de otorgar nombramientos sin tener que acreditar la causa motivadora, liberándolo de la responsabilidad de la terminación de los vínculos de trabajo, con el consiguiente detrimento en los derechos de los servidores públicos.⁴

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. Procede determinar si existe la contradicción de tesis denunciada entre el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito y el Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que existe contradicción de tesis cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales.⁵

⁴ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Plenos de Circuito, Libro 70, Tomo II, septiembre de 2019, página 1682, registro digital: 2020571.

⁵ Así lo estableció en la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro y texto siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el



Así, la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no incida o sea determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los Tribunales Colegiados de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En ese sentido, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico a partir de dichos elementos particulares o la legislación

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.'. Jurisprudencia, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, Novena Época, página 7, registro digital: 164120, materia común.



aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse en tanto no podría arribarse a un criterio único, ni tampoco sería posible sustentar una jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto.

Lo anterior, porque ello conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Apuntado lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que en el caso sí se configura la contradicción de tesis denunciada, debido a que las consideraciones de los órganos contendientes contienen elementos a partir de los cuales arribaron de manera implícita a conclusiones distintas entre sí respecto al problema jurídico sometido a su estudio.

En efecto, al resolver el juicio de amparo directo 45/2020, el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito se pronunció respecto a la temporalidad de la relación de trabajo existente entre un servidor público y el Poder Ejecutivo del Estado de Colima.

Al respecto, calificó como infundado el argumento relativo a que los contratos de prestación de servicios ofrecidos por la demandada no cumplían con los requisitos de los artículos 11 y 19 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima y, por tanto, no eran susceptibles de ser tomados en consideración a efecto de determinar si el trabajador tenía el carácter de servidor público de base o de confianza, así como la temporalidad de su nombramiento, esto es, si era definitivo, interino, provisional, a tiempo fijo, o bien por obra determinada.

Del análisis de los contratos, el órgano colegiado determinó que la relación de trabajo celebrada entre el actor y la parte demandada fue por tiempo determinado, por lo que al tratarse de un trabajador temporal carecía del derecho de estabilidad en el empleo, con independencia de las funciones que hubiera realizado, en tanto que su contratación no era susceptible de basificación, ni implicaba



la creación de una plaza permanente, lo que además estaba sujeto a la disponibilidad presupuestal.

Por su parte, el Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 16/2018, determinó que si bien, de conformidad con los artículos 12 y 15, fracción III, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los trabajadores prestarán sus servicios con base en un nombramiento expedido por el funcionario público facultado para ello en el que se deberá describir el carácter, es decir, si es definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada y para el caso de los trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo existe la opción de que sólo se les incluya en las listas de raya correspondientes.

En ese contexto, dijo que el hecho de que el Estado, en su carácter de empleador, celebre contratos por tiempo determinado no implica necesariamente el carácter temporal de la relación de trabajo, pues para ello es necesario que se justifique la razón que motivó la temporalidad del vínculo laboral.

Lo anterior, pues consideró que no basta con acreditar la celebración de un contrato por tiempo determinado, para considerar actualizada la terminación de la relación de trabajo sin responsabilidad para el empleador, en términos del artículo 46, fracción II, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por ser necesario demostrar la causa que originó la temporalidad del nombramiento.

Asimismo, señaló que lo contrario implicaría la posibilidad de que el empleador otorgue nombramientos de manera arbitraria, a efecto de liberarse de la responsabilidad de la terminación de los vínculos de trabajo, al no tener que justificar el carácter temporal en la celebración de los contratos, con el consiguiente detrimento en los derechos de los servidores públicos.

Como se advierte, ambos órganos se pronunciaron respecto a una misma problemática, relacionada con la temporalidad en la contratación de servidores públicos.

Así, mientras que el Tribunal Colegiado de Circuito consideró que era suficiente que en el contrato celebrado entre el trabajador y el empleador se señale



que se trata de una relación por tiempo determinado para acreditar la temporalidad de la relación de trabajo, de acuerdo con el criterio emitido por el Pleno de Circuito, para acreditar el carácter temporal de la relación laboral de un servidor público, no basta con que el nombramiento se hubiera celebrado por tiempo determinado, pues es necesario que el Estado, en su carácter de empleador, justifique la razón que motivó el otorgamiento del nombramiento bajo dicha temporalidad.

Establecido lo anterior, esta Segunda Sala concluye que sí existe la contradicción de criterios, cuyo punto a dilucidar consiste en determinar si para acreditar la temporalidad del nombramiento de un servidor público basta con que ello se advierta de los contratos celebrados por tiempo determinado, o además es necesario que el empleador justifique dicha temporalidad.

No es obstáculo a la conclusión anterior, el hecho de que el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito no se haya pronunciado expresamente respecto a si la entidad demandada debía justificar las causas que originaron la temporalidad de la relación de trabajo, pues lo cierto es que al tener por acreditado el carácter eventual del trabajador con base, únicamente, en los contratos ofrecidos en el juicio laboral, de manera implícita consideró que ello no era necesario.

Al respecto, es aplicable la tesis aislada 2a. XXVIII/2002, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE DE MANERA IMPLÍCITA CUANDO UNO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO EXPRESA CONSIDERACIONES RESPECTO DEL CRITERIO CUESTIONADO, PERO ARRIBA A UNA CONCLUSIÓN DIVERSA DE LA QUE ESTABLECE EL OTRO TRIBUNAL SOBRE EL MISMO PROBLEMA JURÍDICO."⁶

⁶ En su texto señala: "Aun cuando uno de los Tribunales Colegiados de Circuito no exponga en la ejecutoria respectiva las consideraciones en que sustenta el criterio jurídico materia de la contradicción de tesis, ésta existe en forma implícita si tal ejecutoria contiene elementos suficientes para establecer un criterio contrario al del otro Tribunal Colegiado, pues si bien es cierto que la divergencia de criterios debe darse en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas vertidas en las sentencias, ello no obsta para determinar que sí existe contradicción y decidir cuál tesis debe prevalecer, cuando los órganos jurisdiccionales arriban a conclusiones diversas respecto de la sustancia de un mismo problema jurídico, mientras no se trate de aspectos accidentales o



Asimismo, no es impedimento para la existencia de la contradicción de tesis el hecho de que el Tribunal Colegiado de Circuito se pronunciara respecto a una relación burocrática regida por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima; mientras que el Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito se basó en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en tanto que ambos ordenamientos regulan de manera similar la temporalidad de las relaciones de trabajo, tal como se demostrará en el considerando siguiente.

QUINTO.—**Estudio.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

En primer término, conviene precisar el contenido del artículo 123, apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es del tenor siguiente:

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"... B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

"... IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.—En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de

meramente secundarios, ya que para dilucidar cuál tesis ha de prevalecer, debe existir, cuando menos formalmente, un criterio diverso sobre la misma cuestión jurídica.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, marzo de 2002, página 427, registro digital: 187579.



plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley."

Del precepto constitucional transcrito, se advierte el derecho a la estabilidad en el empleo de los trabajadores al servicio del Estado como un principio constitucional, no obstante, dicho derecho no puede entenderse como absoluto para todos los trabajadores, pues debe atenderse a la legislación secundaria que regula los términos y condiciones en que se otorgue.

De ese modo, se establece que los trabajadores pueden ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley, de manera que es en ésta donde el legislador puede establecer condiciones para otorgar nombramientos de carácter definitivo o temporal, distinguiendo entre los tipos de trabajadores.

En ese sentido, tanto la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima, prevén los diferentes nombramientos que podrán ocupar los trabajadores en atención a las funciones que realizan, distinguiendo entre aquellos de confianza y de base, así como de acuerdo a la temporalidad por la que se celebran.

En atención a las funciones que desempeñan los servidores públicos, conforme a los artículos 4o. y 6o. de la ley burocrática federal,⁷ y 5, 8 y 9 de la legislación estatal,⁸ se prevé un régimen de excepción, en el sentido de que son

⁷ "Artículo 4o. Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base."

"Artículo 6o. Son trabajadores de base:

"Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente."

⁸ "Artículo 5. Los trabajadores se clasifican en tres grupos:

"I. De confianza;

"II. De base; y

"III. Supernumerarios."

"Artículo 8. Son trabajadores de base los no comprendidos en los dos artículos anteriores."

"Artículo 9. Los trabajadores de base serán inamovibles. Se entiende por inamovilidad el derecho que gozan los trabajadores a la estabilidad en su empleo y a no ser separado sin causa justificada.



trabajadores de base todos aquellos que no sean empleados de confianza, con las modalidades y limitaciones que establece la propia ley, quienes únicamente disfrutarán de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social.

Asimismo, se previó que la calidad de trabajador de base no se adquiere automáticamente, esto es, por el simple hecho de prestar un servicio y no estar considerado como trabajador de confianza, pues para ello es necesario cumplir los requisitos establecidos en la ley como lo son que el trabajador ocupe una plaza de nueva creación, o bien una vacante.

En efecto, destaca conforme a lo previsto en los artículos 6o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y 9 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima, que los trabajadores que sean nombrados en plazas de base adquieren el derecho a la inamovilidad o a la basificación una vez que hayan prestado sus servicios durante más de seis meses, habiéndose desempeñado eficientemente.

De esa forma, con independencia de la denominación del nombramiento o los diversos nombramientos que se hayan otorgado al trabajador en diversas plazas, lo cierto es que al haber laborado durante más de seis meses desarrollando actividades propias de un trabajador de base sin nota desfavorable, o de manera eficiente, éste adquiere el derecho a la inamovilidad en su puesto.

Por otro lado, en atención a la temporalidad de los nombramientos, tanto la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado⁹ como la Ley de los

Los de nuevo ingreso no lo serán sino después de transcurridos seis meses ininterrumpidos de servicio, habiéndose desempeñado eficientemente en sus labores encomendadas."

⁹ "Artículo 12. Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo."

"Artículo 15. Los nombramientos deberán contener:

"...

"III. El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;"



Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima¹⁰ distinguen los siguientes supuestos:

a) Definitivo: El que se da por tiempo indefinido y para cubrir una plaza respecto de la que no existe titular.

"Artículo 46. Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

"...

"II. Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;"

"Artículo 63. Cuando se trate de vacantes temporales que no excedan de seis meses no se moverá el escalafón; el titular de la dependencia de que se trate nombrará y removerá libremente al empleado interino que deba cubrirla."

"Artículo 64. Las vacantes temporales mayores de seis meses serán ocupadas por riguroso escalafón; pero los trabajadores ascendidos serán nombrados en todo caso con el carácter de provisionales, de tal modo que si quien disfrute de la licencia reingresare al servicio, automáticamente se correrá en forma inversa el escalafón y el trabajador provisional de la última categoría correspondiente, dejará de prestar sus servicios sin responsabilidad para el titular."

"Artículo 65. Las vacantes temporales mayores de seis meses serán las que se originen por licencias otorgadas a un trabajador de base en los términos del artículo 43 fracción VIII de esta ley."

¹⁰ "Artículo 11. Son trabajadores supernumerarios aquellos a quienes se otorgue nombramiento de los señalados en las fracciones II, III, IV y V del artículo 19 de esta ley."

"Artículo 18. Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo, excepto cuando se trate de trabajadores temporales para obra o por tiempo determinado, en cuyo caso el nombramiento podrá ser sustituido por la lista de raya correspondiente. ..."

"Artículo 19. Los nombramientos de los trabajadores podrán ser:

"I. Definitivos, aquellos que se otorguen para ocupar plazas de base;

"II. Interinos, los que se otorguen para ocupar plazas vacantes temporales que no excedan de seis meses;

"III. Provisionales, los que de acuerdo con el escalafón se otorguen para ocupar plazas de base vacantes, por licencias mayores de seis meses;

"IV. Por tiempo determinado, los que se expidan con fecha precisa de terminación para trabajos eventuales o de temporada; y,

"V. Por obra determinada, los que se otorguen para realizar tareas directamente ligadas a una obra que por su naturaleza no es permanente; su duración será la de la materia que le dio origen."

"Artículo 20. Los nombramientos deberán contener:

"...

"III. El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo o por obra determinada;"

"Artículo 26. Se termina la relación de trabajo sin responsabilidad para la Entidad pública, en los siguientes casos:

"...

"IV. Por conclusión de la obra o vencimiento del término por el que fue contratado el trabajador; ..."



b) Interino: Si se da por un plazo de hasta seis meses para cubrir una vacante temporal.

c) Provisional: Los que de acuerdo con el escalafón se otorgan para ocupar plazas de base vacantes, por licencias mayores de seis meses.

d) Por tiempo fijo: El que se otorga en una plaza temporal por un plazo previamente definido.

e) Por obra determinada: El que se otorga en una plaza temporal para realizar una labor o trabajo específico que no es permanente.

Ahora, esta Segunda Sala¹¹ ha aceptado la aplicación supletoria de los artículos 35, 36, 37 y 39 de la Ley Federal del Trabajo,¹² en cuanto a los requisitos que debe satisfacer una relación de trabajo por tiempo fijo u obra determinada, siempre que la ley burocrática admita dicha aplicación. En ese sentido, los artículos 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado¹³ y su correlativo 15, fracción II, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno,

¹¹ Así lo resolvió la Segunda Sala, al fallar por unanimidad de votos el amparo directo en revisión 871/2016, en sesión de seis de julio de dos mil dieciséis. En ese mismo sentido, se pronunció esta Segunda Sala en el diverso amparo directo en revisión 4048/2017, fallado por unanimidad de votos en sesión de veinticuatro de enero de dos mil dieciocho. Este criterio se reiteró en el amparo directo en revisión 476/2018, fallado por mayoría de tres votos, en sesión de dieciséis de mayo de dos mil dieciocho.

¹² "Artículo 35. Las relaciones de trabajo pueden ser para obra o tiempo determinado, por temporada o por tiempo indeterminado y en su caso podrá estar sujeto a prueba o a capacitación inicial. A falta de estipulaciones expresas, la relación será por tiempo indeterminado."

"Artículo 36. El señalamiento de una obra determinada puede únicamente estipularse cuando lo exija su naturaleza."

"Artículo 37. El señalamiento de un tiempo determinado puede únicamente estipularse en los casos siguientes:

"I. Cuando lo exija la naturaleza del trabajo que se va a prestar;

"II. Cuando tenga por objeto substituir temporalmente a otro trabajador; y

"III. En los demás casos previstos por esta ley."

"Artículo 39. Si vencido el término que se hubiese fijado subsiste la materia del trabajo, la relación quedará prorrogada por todo el tiempo que perdure dicha circunstancia."

¹³ "Artículo 11. En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad."



Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima prevén, en lo no regulado por ellas, la aplicación supletoria de dicho ordenamiento legal.

Así, de conformidad con los artículos mencionados, la duración de las relaciones será por regla general por tiempo indeterminado y, salvo estipulación expresa, para obra o por tiempo determinado. Tratándose del señalamiento de una relación de trabajo para una obra determinada, ésta únicamente podrá estipularse cuando lo exija su naturaleza, mientras que por tiempo determinado, solamente puede establecerse en los casos siguientes:

- Cuando lo exija la naturaleza del trabajo que se va a prestar;
- Cuando tenga por objeto sustituir temporalmente a otro trabajador; y,
- En los demás casos previstos por la propia legislación laboral.

Sin embargo, si vencido el término que se hubiese fijado subsiste la materia del trabajo, la relación quedará prorrogada por todo el tiempo que perdure dicha circunstancia.

Como se observa, para establecer las condiciones conforme a las que deben regirse las relaciones de trabajo por tiempo u obra determinada, no basta con referir a lo establecido en la legislación burocrática, pues es necesario complementar tal regulación con lo establecido en la Ley Federal del Trabajo, a fin de determinar las condiciones que debe reunir un nombramiento temporal, por tiempo determinado o por obra determinada, siempre en atención a las diferencias que existen en uno y otro régimen.

Sirve de apoyo el criterio jurisprudencial 2a./J. 6/2010, de rubro: "TRABAJADORES POR OBRA O TIEMPO DETERMINADO AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS. PARA DETERMINAR LAS CONDICIONES EN QUE DEBE DESARROLLARSE LA RELACIÓN LABORAL SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LOS ARTÍCULOS 35 A 37 Y 39 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO."¹⁴

¹⁴ El texto de la tesis es el siguiente: "Si se tiene en cuenta que el artículo 8o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios prevé la aplicación



En concordancia con la posibilidad de que el Estado, en su calidad de empleador equiparado, otorgue nombramientos por tiempo determinado, el legislador estableció como causa de terminación del nombramiento o designación de un trabajador al servicio del Estado, sin responsabilidad para éste, la conclusión del término o de la obra determinantes de la designación, conforme a lo establecido en los artículos 46, fracción II, y 26, fracción IV, de las leyes burocráticas federal y estatal, respectivamente.

Lo anterior, en el entendido de que esta causa de terminación del nombramiento, no genera responsabilidad para el titular demandado, siempre que el nombramiento por tiempo fijo u obra determinada cumpla con las condiciones legales para su otorgamiento, sin que baste para su actualización que la dependencia demandada acredite únicamente la celebración del nombramiento y su fecha de terminación.

Elo porque de la interpretación sistemática de los preceptos relativos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima y, conforme a la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo, el otorgamiento de nombramientos por tiempo u obra determinada es excepcional, en tanto que su celebración está justificada en el desarrollo de una obra específica, la naturaleza de las funciones a desempeñar, o bien cubrir alguna vacante temporal, todo con la finalidad de lograr el correcto funcionamiento del servicio público.

Ante tales circunstancias y con la finalidad de privilegiar la celebración de los nombramientos por tiempo indefinido como regla general, el Estado está obligado a acreditar que la contratación temporal está justificada en alguno de los supuestos señalados, ya que de no ser así se entenderá que el nombramiento fue definitivo.

supletoria, en primer lugar, de la Ley Federal del Trabajo, es indudable que para determinar las condiciones en que debe desarrollarse la relación de trabajo burocrática por obra o tiempo determinado, así como las consecuencias que derivarían de la subsistencia de la materia del trabajo una vez vencido el término fijado en un nombramiento por tiempo determinado, son aplicables supletoriamente los artículos 35 a 37 y 39 del indicado ordenamiento federal, ante la ausencia de previsiones que regulen este aspecto del nexo laboral en la normatividad local.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXXI, enero de 2010, página 319, registro digital: 165369.



Lo anterior es acorde con lo que ha sostenido esta Segunda Sala, respecto al deber de privilegiar la situación real en que se ubiquen los trabajadores burocráticos respecto a las funciones que desempeñan, al periodo por el que hayan prestado sus servicios, así como la existencia o no de un titular en la plaza para la que fueron nombrados, con independencia de la denominación que se atribuya al nombramiento respectivo, a efecto de determinar cuáles son sus derechos y la correlativa obligación del Estado, en su carácter de patrón equiparado.

Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 35/2006, de rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA DETERMINAR SUS DERECHOS EN VIRTUD DEL NOMBRAMIENTO EXPEDIDO, ATENDIENDO A LA TEMPORALIDAD, DEBE CONSIDERARSE LA SITUACIÓN REAL EN QUE SE UBIQUEN Y NO LA DENOMINACIÓN DE AQUÉL."¹⁵

De lo expuesto se advierte que el Estado podrá otorgar nombramientos por tiempo fijo u obra determinada, para lo cual estará obligado a justificar la necesidad de su celebración, cuando así lo exija la naturaleza del trabajo, tenga por objeto cubrir a otro trabajador, o el cumplimiento de una obra determinada.¹⁶

¹⁵ El texto de la tesis señala: "Conforme a los artículos 15, fracción III, 46, fracción II, 63 y 64 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el nombramiento que se otorga a los servidores públicos, en atención a su temporalidad, puede ser: a) definitivo, si se da por un plazo indefinido y cubre una plaza respecto de la cual no existe titular; b) interino, cuando cubre una vacante definitiva o temporal por un plazo de hasta seis meses; c) provisional, si cubre una vacante temporal mayor a seis meses respecto de una plaza en la que existe titular; d) por tiempo fijo, si se otorga en una plaza temporal por un plazo previamente definido; y, e) por obra determinada, si se confiere en una plaza temporal para realizar una labor específica por un plazo indeterminado. En tal virtud, para determinar cuáles son los derechos que asisten a un trabajador al servicio del Estado, tomando en cuenta el nombramiento conferido, debe considerarse la situación real en que se ubique respecto del periodo que haya permanecido en un puesto y la existencia o no de un titular de la plaza en la que se le haya nombrado, independientemente de la denominación del nombramiento respectivo, ya que al tenor de lo previsto en los citados preceptos legales, de ello dependerá que el patrón equiparado pueda removerlo libremente sin responsabilidad alguna." Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXIII, febrero de 2006, página 11, registro digital: 175734.

¹⁶ Es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 164/2016 (10a.), de título y subtítulo, así como de texto: "CONTRATO DE TRABAJO POR TIEMPO DETERMINADO. PROCEDE ANALIZAR SU VALIDEZ CUANDO EL PATRÓN OPONE COMO EXCEPCIÓN LA TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL POR VENCIMIENTO DEL TÉRMINO PACTADO, AUN CUANDO EL TRABAJADOR NO HAYA DEMANDADO SU PRÓRROGA O NULIDAD. De acuerdo con la interpretación reiterada de la Ley Federal del Trabajo realizada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la regla general es que los contratos de trabajo son por tiempo indeterminado, de manera que los celebra-



Sólo así se actualizará la prerrogativa del Estado de dar por terminada la relación de trabajo, sin responsabilidad para la entidad o dependencia demandada, al concluir el término del nombramiento o finalizada la obra de la designación, cuando el trabajador hubiera laborado por un periodo determinado, justificado bajo la naturaleza temporal de sus funciones, en tanto que éste no goza de inamovilidad en su empleo.

En ese sentido, se emitió la jurisprudencia 2a./J. 134/2006, de rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA INAMOVILIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 6o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO CORRESPONDE A QUIENES SE LES EXPIDE UN NOMBRAMIENTO TEMPORAL, AUNQUE LAS FUNCIONES DEL PUESTO QUE DESEMPEÑEN SEAN CONSIDERADAS DE BASE."¹⁷

dos por tiempo determinado constituyen una excepción autorizada únicamente en los supuestos de su artículo 37, esto es, cuando lo exija la naturaleza del trabajo; tenga por objeto sustituir temporalmente a otro trabajador, o se esté en alguno de los demás casos previstos por el ordenamiento referido. Por tanto, no basta con que las partes acuerden un término determinado para que éste sea válido, sino que es necesario que la propia temporalidad esté justificada en los supuestos previstos en la ley; de lo contrario, la relación de trabajo es por tiempo indefinido. Por tal razón, en los juicios en los que se demande la reinstalación o la indemnización constitucional por despido injustificado y el patrón oponga como excepción el vencimiento del contrato individual por tiempo determinado, no basta que éste acredite la celebración del contrato y su fecha de vencimiento, sino que es necesario que pruebe de manera objetiva y razonable que la contratación temporal se encuentra justificada por alguno de los citados supuestos de excepción, ya que de lo contrario deberá entenderse que la relación laboral es por tiempo indefinido. Dicho análisis de la existencia y validez del contrato individual no es ajeno a la litis, incluso si el trabajador no demandó la prórroga del contrato, su nulidad o siquiera hizo mención a la celebración de un contrato por tiempo determinado, pues es el demandado quien basó su excepción en la temporalidad del contrato, la cual debe estar debidamente justificada para tener eficacia jurídica". Publicada el viernes 9 de diciembre de 2016 «a las 10:21 horas», en el *Semanario Judicial de la Federación*, «y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*», Libro 37, Tomo I, diciembre de 2016, página 808, registro digital: 2013285.

¹⁷ Conforme a los artículos 5o., fracción II, 6o., 7o., 12, 15, fracciones II y III, 46, fracción II, 63, 64 y 65, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, éstos pueden ser de base o de confianza, y sus nombramientos pueden ser definitivos, interinos, provisionales, por tiempo fijo o por obra determinada. Sin embargo, la prerrogativa a la inamovilidad en su puesto prevista en el mencionado artículo 6o., sólo corresponde a quienes se les otorga un nombramiento en una plaza donde se realizan labores que no sean consideradas de confianza, ya sea de nueva creación o en una vacante definitiva, siempre que hayan laborado por más de 6 meses sin nota desfavorable en su expediente. Lo anterior, en virtud de que el legislador quiso conferir el indicado derecho sólo a los trabajadores con nombramiento definitivo para que no fueran separados de sus puestos sino por causa justificada, lo que deriva del referido artículo 46; de otra manera, no se entiende que en este precepto se contemple como causa de terminación del nombramiento sin responsabilidad del



Similares consideraciones sostuvo esta Segunda Sala al fallar el amparo directo en revisión 8119/2018, fallado en sesión de diez de abril de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos.

En ese orden de ideas, la discrecionalidad que tiene el Estado, en su carácter de empleador, a efecto de conceder los nombramientos que sean necesarios para el funcionamiento del servicio público, no impide que deba dar cumplimiento a los requisitos que la ley exige para su otorgamiento, tal como lo es justificar su temporalidad cuando se trate de nombramientos por tiempo determinado.

Considerar lo contrario, esto es, la posibilidad de otorgar nombramientos temporales de manera injustificada, implicaría una violación a los derechos laborales de los trabajadores burocráticos, al poder generar la simulación de relaciones de trabajo por tiempo determinado bajo la celebración de contratos temporales, lo que implicaría una violación al derecho de estabilidad en el empleo contenido en el artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional.

Consecuentemente, a fin de que exista certeza de que se dio fin a la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón, en términos de la fracción II del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como de la fracción IV del artículo 26 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamiento y Organismos Descentralizados del Estado de Colima, es necesario que se demuestre la causa por la cual la temporalidad de dicho acto es adecuada para la actividad a realizar por el servidor público.

Lo anterior, en el entendido de que en el supuesto de que no se acredite la causa motivadora del nombramiento, ello no implica necesariamente que la auto-

Estado la conclusión del término o la obra determinada, pues sería ilógico que en aras de hacer extensivo el derecho a la inamovilidad a los trabajadores eventuales el Estado, en su calidad de patrón equiparado, estuviese imposibilitado para dar por terminado un nombramiento sin su responsabilidad, con el consiguiente problema presupuestal que esto puede generar; de ahí que en este aspecto no pueda hablarse de que los servidores públicos eventuales deban gozar de la prerrogativa a la inamovilidad que se creó para dar permanencia en el puesto a quienes ocupen vacantes definitivas.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 338, registro digital: 174166.



ridad laboral deba otorgar la basificación, pues será necesario que se cumplan los demás requisitos legales.

Con base en lo expuesto, debe prevalecer el criterio adoptado por esta Segunda Sala en la presente resolución y con ello la jurisprudencia siguiente:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO POR TIEMPO DETERMINADO. CORRESPONDE AL ESTADO, EN SU CARÁCTER DE EMPLEADOR EQUIPARADO, JUSTIFICAR LA TEMPORALIDAD DE SU NOMBRAMIENTO (LEGISLACIONES BUROCRÁTICA FEDERAL Y DEL ESTADO DE COLIMA).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron conclusiones diferentes en relación con los nombramientos de carácter temporal de trabajadores al servicio del Estado; así, mientras uno consideró suficiente para acreditar el carácter eventual de un trabajador el nombramiento en el que se establece una relación de trabajo por tiempo determinado, el otro consideró que para ello también era necesario que el Estado, en su carácter de empleador, justificara la razón que motivó su otorgamiento bajo dicha temporalidad.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el Estado, en su carácter de empleador equiparado, está obligado a justificar el otorgamiento de nombramientos temporales, los cuales sólo podrán celebrarse cuando así lo exija la naturaleza del trabajo, tengan por objeto cubrir a otro trabajador, o bien el cumplimiento de una obra determinada.

Justificación: De acuerdo con los artículos 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y 15, fracción II, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima, en lo no previsto por ellas, será aplicable supletoriamente la Ley Federal del Trabajo. En ese sentido, a efecto de determinar los requisitos que deben cumplir los nombramientos de los servidores públicos por tiempo determinado, debe atenderse a lo establecido en los artículos 35, 36, 37 y 39 de la Ley Federal del Trabajo, de acuerdo con los cuales la celebración de una relación de trabajo para obra o por tiempo determinado debe estar justificada



en el desarrollo de una obra específica, la naturaleza de las funciones a desempeñar, o bien cubrir alguna vacante temporal. En consecuencia, de la interpretación sistemática de las disposiciones señaladas, se advierte que el otorgamiento de nombramientos por tiempo determinado es excepcional, de ahí que el Estado esté obligado a justificar la necesidad de su celebración bajo dicha temporalidad, pues sólo así se actualizará la prerrogativa de éste de dar por terminada la relación laboral al concluir el término del nombramiento sin responsabilidad para las entidades o dependencias, ya que de lo contrario se entenderá que el nombramiento fue por tiempo definitivo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución 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 (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XX, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.



Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 67/2010 y PC.I.L. J/51 L (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, página 843, con número de registro digital: 164512 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO POR TIEMPO DETERMINADO. CORRESPONDE AL ESTADO, EN SU CARÁCTER DE EMPLEADOR EQUIPARADO, JUSTIFICAR LA TEMPORALIDAD DE SU NOMBRAMIENTO (LEGISLACIONES BUROCRÁTICA FEDERAL Y DEL ESTADO DE COLIMA).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron conclusiones diferentes en relación con los nombramientos de carácter temporal de trabajadores al servicio del Estado; así, mientras uno consideró suficiente para acreditar el carácter eventual de un trabajador el nombramiento en el que se establece una relación de trabajo por tiempo determinado, el otro consideró que para ello también era necesario que el Estado, en su carácter de empleador, justificara la razón que motivó su otorgamiento bajo dicha temporalidad.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el Estado, en su carácter de empleador equiparado, está obligado a justificar el otorgamiento de nombramientos temporales, los cuales sólo podrán celebrarse cuando así lo exija la naturaleza del trabajo, tengan por objeto cubrir a otro trabajador, o bien el cumplimiento de una obra determinada.

Justificación: De acuerdo con los artículos 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y 15, fracción II, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima, en lo no previsto por ellas, será aplicable supletoriamente la Ley Federal del Trabajo. En ese sentido, a efecto de determinar los requisitos que deben cumplir los nombramientos de los servidores públicos por tiempo determinado, debe atenderse a lo establecido en los artículos 35, 36, 37 y 39 de la Ley Federal del Trabajo, de acuerdo con



los cuales la celebración de una relación de trabajo para obra o por tiempo determinado debe estar justificada en el desarrollo de una obra específica, la naturaleza de las funciones a desempeñar, o bien cubrir alguna vacante temporal. En consecuencia, de la interpretación sistemática de las disposiciones señaladas, se advierte que el otorgamiento de nombramientos por tiempo determinado es excepcional, de ahí que el Estado esté obligado a justificar la necesidad de su celebración bajo dicha temporalidad, pues sólo así se actualizará la prerrogativa de éste de dar por terminada la relación laboral al concluir el término del nombramiento sin responsabilidad para las entidades o dependencias, ya que de lo contrario se entenderá que el nombramiento fue por tiempo definitivo.

2a./J. 24/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 232/2020. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito y el Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 10 de marzo 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: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Gabriela Zambrano Morales.

Tesis y criterio contendientes:

El Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 16/2018, la cual dio origen a la tesis PC.I.L. J/51 L (10a.), de título y subtítulo: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CORRESPONDE AL PATRÓN JUSTIFICAR LA TEMPORALIDAD DEL NOMBRAMIENTO Y SU CAUSA MOTIVADORA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, Tomo II, septiembre de 2019, página 1682, con número de registro digital: 2020571; y,

El sustentado por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 45/2020.

Tesis de jurisprudencia 24/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del siete de abril de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Cuarta Parte

PLENOS DE CIRCUITO*



* En términos del artículo Quinto Transitorio del Acuerdo General Número 1/2021, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto entran en funciones los Plenos Regionales del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia emitida por aquéllos a la que se hace referencia será la fijada por los Plenos de Circuito.

Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. POR REGLA GENERAL, NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (ISSSTECALI) TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE, CUANDO SE LE RECLAMA LA OMISIÓN Y/O MODIFICACIÓN Y/O SUSPENSIÓN Y/O RETENCIÓN DE PAGO DE UNA PENSIÓN O JUBILACIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 2/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO Y QUINTO, TODOS DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO. 25 DE MAYO DE 2021. UNANIMIDAD DE OCHO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JORGE ALBERTO GARZA CHÁVEZ, BLANCA EVELIA PARRA MEZA, GUSTAVO GALLEGOS MORALES, SUSANA MAGDALENA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, ADÁN GILBERTO VILLARREAL CASTRO, ALEJANDRO GRACIA GÓMEZ, ROSA EUGENIA GÓMEZ TELLO FOSADO Y MARÍA ELIZABETH ACEVEDO GAXIOLA. PONENTE: ADÁN GILBERTO VILLARREAL CASTRO. SECRETARIO: ÓSCAR JAIME CARRILLO MACIEL.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno del Décimo Quinto Circuito tiene competencia legal para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción



de tesis, en términos de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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, por tratarse de una contradicción de tesis entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo, Tercero y Quinto de este Décimo Quinto Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La contradicción de tesis se denunció por parte legítima, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 227, fracción III, de la Ley de Amparo y 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se formuló por el Magistrado Adán Gilberto Villarreal Castro, presidente del Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** A efecto de estar en aptitud de determinar si existe la contradicción de criterios, se precisa que **el tema de la contradicción expresado** en la denuncia **no vincula a este Pleno de Circuito a constreñirse a los términos como se plantea ni al punto jurídico específico**, ya que por disposición expresa del diverso numeral 226, párrafo penúltimo, de la Ley de Amparo, al resolverla se puede acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis, con la única limitante de que la decisión se tomará por la mayoría de sus integrantes.

Apoya lo expuesto, la tesis 2a. V/2016 (10a.),¹ de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título, subtítulo y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS PRECISADA EN LA DENUNCIA RELATIVA, NO VINCULA AL PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A CONSTREÑIRSE A LOS TÉRMINOS COMO SE PLANTEA NI AL PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO. La denuncia formulada por el legitimado para ello, en términos del

¹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, marzo de 2016, Tomo II, materia común, página 1292, registro digital: 2011246, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas.



artículo 227, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, constituye un mero requisito de procedibilidad necesario para que el órgano competente examine los criterios contendientes y determine si existe o no disconformidad en las consideraciones relativas y, en su caso, emita la jurisprudencia que deba prevalecer, sin que el tema probablemente divergente señalado por el denunciante vincule al Pleno o a las Salas del Alto Tribunal a constreñirse a los términos como se plantea ni al punto jurídico específico, dado que el propósito formal de la denuncia queda satisfecho en la medida en que origina el trámite de la contradicción de tesis y justifica la legitimación correspondiente; además, por disposición expresa del diverso numeral 226, párrafo penúltimo, de la legislación citada, en los asuntos de esta naturaleza se faculta al órgano correspondiente para acoger uno de los criterios discrepantes; sustentar uno diverso; o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis; con la única limitante de que la decisión se tomará por la mayoría de los Ministros integrantes."

Bajo tal marco normativo, es necesario reseñar brevemente y en lo conducente, las posturas sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

El **Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, al resolver el **recurso de queja 187/2019**, sostuvo, en esencia, lo siguiente:

- Relató que **se recurrió un acuerdo** dictado en un juicio de amparo indirecto, del que indicó que los quejosos reclamaron diversos actos a diversas autoridades (entre ellas, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California [ISSSTECALI]), de entre los que destacó la determinación de carácter administrativo de la que deriva la modificación, cancelación, retención o retraso en el pago de su pensión y su ejecución, la cual refirieron desconocer.

- Agregó que el Juez de Distrito **determinó desechar la demanda de amparo**, al estimar que respecto a la omisión y retraso a pagar en tiempo y forma la pensión correspondiente al mes de julio de dos mil diecinueve, se actualizaba de manera indudable y manifiesta, la causal de **improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI**, de la Ley de Amparo, porque **cesaron los efectos** de los actos reclamados.



- Decisión que apoyó en la circunstancia de que, al aclarar la demanda de amparo, los quejosos manifestaron que reclamaban la determinación consistente en modificar, cancelar, retener o retrasar el pago de la nómina de pensiones y jubilaciones, así como que ya se les había efectuado el pago del mes de julio de dos mil diecinueve, por lo cual concluyó que la omisión y retraso cesó en sus efectos.

- Enseguida, declaró fundado el segmento de los agravios expresados en el que los recurrentes invocaron el criterio jurisprudencial de título y subtítulo: "DEMANDA DE AMPARO. DE NO EXISTIR CAUSA DE IMPROCEDENCIA NOTORIA E INDUDABLE, O TENER DUDA DE SU OPERANCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE Y NO DESECHARLA DE PLANO."

- Después explicó lo que se debe entender por motivo manifiesto e indudable de improcedencia para efectos del desechamiento de una demanda de amparo indirecto, previsto en el artículo 113 de la Ley de Amparo, para concluir que en el caso no se actualizó de esa manera la causa de improcedencia invocada por el Juez de Distrito.

- Agregó que fue así, dado que los quejosos plantearon un contexto que aseguraron revela un retraso continuo en el pago de su pensión, con la finalidad de acreditar la inminencia de los actos que reclamaron; cuestiones que no pueden analizarse en el auto inicial del juicio, dado que ello es propio de la sentencia constitucional que se dicte, luego de que se recaben los informes justificados de las autoridades responsables, se valoren las pruebas de las partes y se atienda el contexto en que se planteó la violación de derechos fundamentales.

- Seguidamente, el Tribunal Colegiado de Circuito acotó que el auto de inicio no es el momento procesal para determinar si los actos omisivos derivan o no de las órdenes o determinaciones emitidas por las autoridades señaladas como responsables.

- Posteriormente, declaró fundado el recurso de queja y ordenó al Juez de amparo pronunciarse de nueva cuenta sobre la admisión de la demanda, prescindiendo de las consideraciones analizadas. Finalmente indicó que era innecesario el estudio de los demás agravios.



El **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito** resolvió el **recurso de queja 210/2019**, cuyos pormenores son los siguientes:

- Se **recurrió un auto** emitido por un Juez de Distrito **que desechó la demanda de amparo** indirecto con fundamento en los artículos 61, fracción XXIII, 1o., fracción I, y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo, bajo el argumento de que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (**ISSSTECALI**), **no tiene el carácter de autoridad** al actuar como asegurador, así como por el hecho de que el acto reclamado se encontraba consumado al momento de la presentación de la demanda de amparo indirecto.

- Indicó que era fundado el agravio en el que los quejosos recurrentes adujeron que al no existir causa indudable y manifiesta de improcedencia, debió admitirse la demanda de amparo; además, que el auto inicial no era el momento procesal oportuno para efectuar un análisis de fondo, y que el estudio realizado por el juzgador involucró esa cuestión.

- Luego de realizar un análisis de lo previsto en el artículo 113 de la Ley de Amparo, en torno a la posibilidad de desechar una demanda de amparo cuando exista un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, y los pormenores del caso, concluyó que la improcedencia que invocó el *a quo* para desechar de plano la demanda no tenía esa característica (ser manifiesta e indudable).

- Lo anterior, bajo el argumento de que hasta esa etapa no era evidente, claro y fehaciente, que los actos reclamados no constituyeran actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, ni que fuesen futuros e inciertos, puesto que se requería hacer un análisis exhaustivo al respecto, cuyo estudio es propio de la sentencia definitiva.

- Finalmente, declaró fundado el recurso de queja al efecto de que se dejara insubsistente el proveído recurrido y el Juez de Distrito proveyera nuevamente sobre la admisión de la demanda, absteniéndose de reiterar las consideraciones que se declararon inexactas.

El **Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito** resolvió el **recurso de queja 176/2019**, en lo que interesa, señaló lo siguiente:



- Destacó que del análisis integral de la demanda de amparo indirecto de origen, advertía que el acto que se reclamó al ISSSTECALI consistió en: la orden o determinación administrativa de paralizar, suspender, ajustar, modificar o retener el pago ordinario del monto de su pensión, incrementos, aguinaldos o cualquier otra prestación que les corresponda en su carácter de pensionados y/o jubilados, al no hacerse el pago en tiempo y forma en los plazos legales, así como el pago extemporáneo de la pensión o jubilación correspondiente al mes de julio de dos mil diecinueve y subsecuentes, y las consecuencias de su ejecución.

- Preciso que en el **auto impugnado** en el recurso de queja, se **desechó de plano la demanda** al considerar **que el acto reclamado no era atribuible a una autoridad**, causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 5o., fracción II, ambos de la Ley de Amparo.

- Luego de resumir los agravios expresados, los calificó fundados, suplidos en su deficiencia en términos de la fracción V del artículo 79 de la Ley de Amparo.

- Seguidamente, citó lo estatuido en el artículo 113 de la Ley de Amparo, inherente a que cuando exista un motivo manifiesto e indudable de improcedencia procede desechar de plano la demanda de amparo.

- Indicó que conforme a la litis del asunto debía, en principio, dilucidarse si el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI), emite actos de autoridad cuando actúa como ente asegurador.

- Luego, **consideró que la Junta Directiva y el director del mencionado instituto sí emitieron un acto de autoridad**, al ubicarse en la hipótesis prevista en el artículo 5o., fracción II, primer párrafo, de «la» Ley de Amparo, al determinar de manera unilateral, y no en un plano de igualdad, la falta de pago oportuno de la pensión en la forma y plazos legales, de manera unilateral y obligatoria para la parte quejosa recurrente, sin mandamiento escrito, fundado y motivado.



- Concluyó que, por ello, la causa de improcedencia invocada por el resolutor no se surtió de manera manifiesta e indudable, mayor aún, si los propios promoventes manifestaron que acudían al amparo en defensa de su propio derecho por violación directa a la Constitución; y **declaró fundado el recurso y acotó que el Juez de Distrito** debía pronunciarse sobre la admisión de la demanda.

El **Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, al resolver la **queja 185/2019**, en síntesis, consideró:

- Se recurrió un auto emitido por un Juez de Distrito, que desechó la demanda de amparo indirecto, por considerar que se actualizaba de manera **manifiesta e indudable**, por una parte, la causa de **improcedencia** prevista por el artículo **61, fracción XVI**, de la Ley de Amparo, ya que el **acto reclamado** consistente en el **desfase del pago** de las pensiones jubilatorias a partir de octubre de dos mil dieciocho, al mes de julio de dos mil diecinueve, se trataba de **actos consumados**; en concreto, porque de la lectura de la demanda de amparo se expresó que los pagos reclamados ya fueron cubiertos aunque de manera desfasada. **Y**, por otra parte, se **actualizaba la diversa** causal conforme al artículo **61, fracción XXIII**, en relación con el ordinal **5o.**, fracción I, de la Ley de Amparo, porque el **acto reclamado** consistente en el **retardo injustificado del pago mensual de pensiones** relativas al mes de agosto y meses subsecuentes, así como del aguinaldo, o cualquier otra prestación a que tuvieran derecho, se **trataba de actos futuros e inciertos**.

- El Tribunal Colegiado de Circuito **indicó** que era innecesario el análisis del auto recurrido y los agravios expresados por la quejosa recurrente, ya que respecto al desfase de pagos anteriores cuya determinación se reclamó al igual que los pagos subsecuentes, se **actualizaban causas de improcedencia diversas** a las invocadas por el Juez.

- Respecto a los **pagos subsecuentes** como resolvió que se actualizaba de forma indudable y manifiesta la diversa causa de improcedencia prevista en la fracción **XXIII** del artículo **61**, en relación con los diversos **1o.**, fracción I, y **5o.**, fracción II, de la Ley de Amparo, relativa a que **no se trataba de un acto de auto-ridad** para efectos del juicio de amparo, causal que consideró demostrada.



- Seguidamente, indicó que esa decisión encontraba apoyo en lo expresado en la resolución de la que derivó la jurisprudencia citada en último término [2a./J. 66/2016 (10a.)], misma que transcribió en lo conducente.

- Luego, indicó que ese criterio permite dilucidar que, contrario a lo que pretendieron hacer ver los recurrentes, conforme al artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, sí es requisito esencial que la autoridad actúe en un plano de supra a subordinación, a efecto de considerarla autoridad para efectos del juicio de amparo, puesto que en la ejecutoria se destaca la diferencia entre los actos realizados en un plano de igualdad y aquellos que no se realizan de tal manera.

- Condiciones que consideró, permitían concluir que no resulta procedente el juicio de amparo en los términos propuestos, porque **el acto reclamado** consistió en la omisión del pago oportuno de una pensión, lo que trae consigo un incumplimiento a una obligación que tiene como ente asegurador, y **no propiamente un acto emitido por una autoridad** revestida de imperio sobre el gobernado.

- Citó como aplicable, por identidad jurídica, el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación contenido en la tesis 2a./J. 2/2019, respecto a que la existencia de una jurisprudencia que defina la naturaleza de los actos reclamados constituye una causa manifiesta e indudable de improcedencia, para desechar la demanda de amparo indirecto.

- Por otra parte, en cuanto al **diverso acto reclamado** que distinguió como los **pagos desfasados anteriores** (que el *a quo* consideró como consumados), determinó se actualizó la causa de improcedencia prevista en la fracción XXI del artículo 61 de la Ley de Amparo, bajo el argumento de que bastaba la confesión de los quejosos recurrentes vertida en su demanda de amparo, de que ya les habían sido cubiertos esos pagos, para considerar que **cesaron los efectos** del desfase reclamado, y agregó que **el desfase en sí mismo tampoco es un acto de autoridad** conforme a lo que expresó con antelación.

- Finalmente, luego de desestimar lo alegado por los recurrentes y ordenar la denuncia de la contradicción de tesis que aquí se resuelve, declaró infundada la queja.



CUARTO.—**Inexistencia de la contradicción.** En principio, debe considerarse que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado qué se requiere para determinar si existe una contradicción de tesis, para lo cual deben advertirse los elementos siguientes:

a) Que dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten, expresa o implícitamente, criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo originan no sean exactamente iguales; y,

b) Que 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.

Cobra aplicación, la jurisprudencia **P./J. 72/2010**, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES." ²

Y la diversa P./J. 93/2006, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de epígrafe:

"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."³

² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.

³ *Semanario en cita*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5, registro digital: 169334.



En la denuncia de contradicción de tesis se indica que la discrepancia de criterios se suscitó cuando los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes determinaron si el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI), tiene el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo indirecto, cuando se le reclama la omisión y/o modificación y/o suspensión y/o retención de pago de una pensión o jubilación.

Punto jurídico sobre el cual **no se pronunciaron los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero** del Décimo Quinto Circuito, ya que los tres declararon fundado el recurso de queja respectivo, pero bajo la consideración de que no existió causa indudable y manifiesta de improcedencia, además de que el auto inicial no era el momento procesal oportuno para efectuar un análisis de fondo, y que el estudio realizado por el juzgador –al determinar la improcedencia del juicio de amparo indirecto promovido en contra del ISSSTECALI, con sustento en que no tenía el carácter de autoridad responsable– involucró esa cuestión.

De ahí que se considere que no existe la contradicción de tesis entre los **Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero** del Décimo Quinto Circuito, al resolver las **quejas 187/2019, 210/2019 y 176/2019**, respectivamente, y lo decidido por el **Quinto Tribunal Colegiado** del Décimo Quinto Circuito, en la **queja 185/2019**, en cuanto al tema de si el ISSSTECALI tiene el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo indirecto, cuando se le reclama la omisión y/o modificación y/o suspensión y/o retención de pago de una pensión o jubilación.

QUINTO.—**Existencia de la contradicción.** Por otra parte, **sí existe la contradicción** de tesis **entre** lo resuelto por el **Segundo y Tercero** y lo decidido por el **Quinto** Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito.

Lo anterior es así, ya que tanto que (sic) los **Tribunales Colegiados Segundo y Tercero** del Décimo Quinto Circuito, al resolver las **quejas 210/2019 y 176/2019**, respectivamente, concluyeron que el auto inicial no era el momento



procesal oportuno para analizar si el ISSSTECALI tenía el carácter de autoridad responsable cuando, en su calidad de ente asegurador, se le reclama la omisión y/o modificación y/o suspensión y/o retención de pago de una pensión o jubilación.

Por su parte, el **Quinto Tribunal Colegiado** del Décimo Quinto Circuito, al resolver la **queja 185/2019**, consideró que se actualizaba de forma indudable y manifiesta una causa de improcedencia (diversa a las invocadas por el Juez de Distrito), prevista en la fracción XXIII del artículo 61, en relación con los diversos 1o., fracción I, y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, en atención a que los actos reclamados, consistentes en la modificación y omisión del pago oportuno de una pensión (pagos anteriores [desfasados] y subsecuentes [futuros]), no eran de aquellos que puedan considerarse como actos de autoridad para efectos del juicio de amparo.

Decisión que fundó en la jurisprudencia 2a./J. 66/2016 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que consideró aplicable por analogía y mediante la cual, implícitamente, consideró que el auto inicial era el momento procesal oportuno para analizar si el ISSSTECALI tenía el carácter de autoridad responsable cuando, en su calidad de ente asegurador, se le reclaman esos actos.

Decisión mediante la cual, implícitamente, consideró que el auto inicial de trámite de la demanda de amparo, sí es el momento procesal oportuno para analizar si en la hipótesis mencionada, el ISSSTECALI tiene la calidad de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, lo que puede deducirse indubitablemente de las circunstancias particulares del caso, con sustento en la jurisprudencia P./J. 93/2006,⁴ emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, transcrita en el considerando que antecede.

⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5, registro digital: 169334, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO."



Bajo ese contexto, **existe la contradicción de tesis** puesto que los Tribunales Colegiados de Circuito sostuvieron criterios discrepantes sobre el mismo punto de derecho, inherente a si el auto inicial de trámite es el momento procesal oportuno para analizar si el ISSSTECALI tiene el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo indirecto cuando, en su calidad de ente asegurador, se le reclama la omisión y/o modificación y/o suspensión y/o retención de pago de una pensión o jubilación.

SEXTO.—Criterio que debe prevalecer. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de este Pleno del Décimo Quinto Circuito que se desarrolla a continuación:

El punto jurídico a dilucidar, como se anticipó, es el relativo a determinar si el auto inicial es el momento procesal oportuno para analizar si el ISSSTECALI tiene el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo indirecto cuando, en su calidad de ente asegurador, se le reclama la omisión y/o modificación y/o suspensión y/o retención de pago de una pensión o jubilación.

Para esclarecer lo anterior, se parte de la premisa de que conforme a lo previsto en el artículo 113 de la Ley de Amparo, la regla general es que la demanda de amparo debe admitirse y excepcionalmente desecharse. Es así, puesto que el precepto en cita establece que 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.

Hipótesis que ha sido interpretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que por "manifiesto" debe entenderse lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara y, por "indudable", que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro, seguro y evidente que es.

Contexto bajo el cual, un motivo de improcedencia manifiesto e indudable es aquel que está plenamente demostrado, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promocio-



nes, de manera que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegarse las partes.

De esa manera, para advertir la notoria e indudable improcedencia en un caso concreto, debe atenderse al escrito de demanda y a los anexos que se acompañen y verificar si con ellos se encuentra acreditada la misma sin lugar a dudas, ya sea porque los hechos en que se apoya hayan sido manifestados claramente por el promovente o en virtud de que estén acreditados con elementos de juicio indubitables, de modo tal que los informes justificados que rindan las autoridades responsables, los argumentos y las pruebas que éstas y las demás partes hagan valer en el procedimiento, no sean necesarios para configurar dicha improcedencia, ni tampoco puedan desvirtuar su contenido.

Así lo interpretó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a. LXXI/2002,⁵ que se transcribe:

"DEMANDA DE AMPARO. DE NO EXISTIR CAUSA DE IMPROCEDENCIA NOTORIA E INDUDABLE, O TENER DUDA DE SU OPERANCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE Y NO DESECHARLA DE PLANO. El Juez de Distrito debe desechar una demanda de amparo cuando encuentre un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, debiendo entender por 'manifiesto' lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara y, por 'indudable', que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro y evidente que es. En ese sentido, se concluye que un motivo manifiesto e indudable de improcedencia es aquel que está plenamente demostrado, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones, de manera que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes, esto es, para advertir

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, julio de 2002, materia común, página 448, registro digital: 186605.



la notoria e indudable improcedencia en un caso concreto, debe atenderse al escrito de demanda y a los anexos que se acompañen y así considerarla probada sin lugar a dudas, ya sea porque los hechos en que se apoya hayan sido manifestados claramente por el promovente o por virtud de que estén acreditados con elementos de juicio indubitables, de modo tal que los informes justificados que rindan las autoridades responsables, los alegatos y las pruebas que éstas y las demás partes hagan valer en el procedimiento, no sean necesarios para configurar dicha improcedencia ni tampoco puedan desvirtuar su contenido, por lo que de no actualizarse esos requisitos, es decir, de no existir la causa de improcedencia manifiesta e indudable o tener duda de su operancia, no debe ser desechada la demanda, pues, de lo contrario, se estaría privando al quejoso de su derecho a instar el juicio de garantías contra un acto que le causa perjuicio y, por ende, debe admitirse a trámite la demanda de amparo a fin de estudiar debidamente la cuestión planteada."

También se parte de la premisa de que el auto inicial de demanda no es la actuación procesal oportuna para hacer un análisis profundo (que es propio de la sentencia definitiva), para determinar la improcedencia del amparo, ya que en esa etapa del procedimiento únicamente constan en el expediente los argumentos plasmados en el escrito inicial de demanda y aclaratorios de la misma, de ser el caso, así como las pruebas que se acompañen a éstos.

En ese sentido se pronunció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al concluir que cuando se reclama en amparo la resolución de segunda instancia que revoca la de primera y ordena reponer el procedimiento, no se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, como se advierte de la jurisprudencia 2a./J. 87/2016 (10a.),⁶ que establece:

"RESOLUCIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA QUE REVOCA LA DE PRIMERA Y ORDENA REPONER EL PROCEDIMIENTO. SU IMPUGNACIÓN EN AMPARO NO ACTUALIZA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDEN-

⁶ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, Tomo II, agosto de 2016, materia común, página 1180, registro digital: 2012245, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de agosto de 2016 a las 10:20 horas.



CIA. Si bien la reposición del procedimiento implica volver a poner el proceso en la etapa o fase procesal en que se cometió un error o defecto de sustanciación del juicio, a partir de lo cual podría afirmarse que la resolución de segunda instancia que revoca la de primera y ordena reponer el procedimiento tiene efectos meramente procesales o adjetivos, establecer una regla general y absoluta implicaría propiciar un margen de error en las decisiones jurisdiccionales, pues no puede soslayarse que habrá casos en los que los efectos de una reposición del procedimiento sí pueden afectar derechos sustantivos que ameriten un análisis inmediato a través del juicio de amparo. De esta manera, el análisis de la procedencia del juicio de amparo en cuanto al reclamo de una resolución de segunda instancia que revoca la de primera y ordena reponer el procedimiento, implica un examen ponderado sobre los efectos concretos y específicos que produce en éste, así como en las cosas y en las personas, lo cual no puede llevarse a cabo en el auto inicial de trámite de la demanda de amparo, porque en esa etapa del procedimiento únicamente constan en el expediente los argumentos plasmados en ese escrito y, en su caso, los anexos que se exhiban. Por tanto, el juzgador no está en aptitud legal de desecharla de inmediato bajo el argumento de que se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, ya que en esa etapa éste no es evidente, claro y fehaciente, pues necesariamente se requerirá un análisis de las constancias de autos para determinar su improcedencia, el que, por técnica de amparo, es propio de la sentencia definitiva."

Luego, para determinar si el ISSSTECALI tiene el carácter de autoridad responsable en la hipótesis que se analiza, se requiere un estudio informado, completo y fehaciente del acto reclamado, lo cual no se puede realizar en el auto inicial, ya que es propio de la sentencia que se dicte en la audiencia constitucional, tomando en cuenta los informes rendidos y las pruebas aportadas por las partes.

Importa destacar que la anterior es una regla general que admite excepciones, por lo cual debe analizarse y definirse caso por caso, atendiendo a sus características; uno de los supuestos en los que es factible realizar un estudio de esa índole al proveer sobre la admisión de la demanda, es cuando existe jurisprudencia que defina el tema en cuestión, como lo interpretó la Segunda



Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 2/2019 (10a.),⁷ de título y subtítulo siguientes: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA EXISTENCIA DE JURISPRUDENCIA QUE DEFINA LA NATURALEZA DE SUS ACTOS, CONSTITUYE UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA, PARA DESECHAR LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDA EN CONTRA DE AQUÉLLOS."

Entonces, cuando el ISSSTECALI incurre en omisión o retraso de pago de una pensión o jubilación (ya sea por omisión o modificación o suspensión o retención o cancelación), por regla general, el auto inicial de trámite de la demanda de amparo indirecto no es la actuación procesal oportuna para analizar si tiene la calidad de autoridad responsable y si se actualiza la hipótesis de improcedencia del juicio de amparo, que deviene de relacionar lo previsto en los artículos 61, fracción XXIII, 1o., fracción I, y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo, ya que requiere un estudio informado, completo y fehaciente del acto reclamado, lo cual es propio de la sentencia que se dicte en la audiencia constitucional, tomando en cuenta los informes rendidos y las pruebas aportadas por las partes, para determinar la improcedencia del amparo, ya que en esa etapa del procedimiento únicamente constan en el expediente los argumentos plasmados en el escrito inicial de demanda y aclaratorios de la misma, de ser el caso, así como las pruebas que se acompañen a éstos. Lo anterior sin perjuicio de que, excepcionalmente, es factible realizar un estudio de esa índole al proveer sobre la admisión de la demanda, cuando existe jurisprudencia que defina el tema en cuestión.

En tales condiciones, lo que procede es declarar que la **tesis que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia** es la siguiente:

AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO.
POR REGLA GENERAL, NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA

⁷ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 1008, registro digital: 2019230, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de febrero de 2019 a las 10:10 horas.



ANALIZAR SI EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (ISSSTECALI) TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE, CUANDO SE LE RECLAMA LA OMISIÓN Y/O MODIFICACIÓN Y/O SUSPENSIÓN Y/O RETENCIÓN DE PAGO DE UNA PENSIÓN O JUBILACIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios contradictorios al determinar si el auto inicial de trámite de la demanda de amparo indirecto es la actuación procesal oportuna para analizar si se actualiza la hipótesis de improcedencia del juicio de amparo, que deviene de relacionar lo previsto en los artículos 61, fracción XXIII, 1o., fracción I, y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo, cuando al ISSSTECALI, como ente asegurador, se le reclama la omisión y/o modificación y/o suspensión y/o retención de pago de una pensión o jubilación.

Criterio jurídico: El Pleno del Decimoquinto Circuito establece que, por regla general, el auto inicial de trámite de la demanda de amparo indirecto no es la actuación procesal oportuna para analizar si el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI) tiene el carácter de autoridad responsable, cuando se le reclama la omisión y/o modificación y/o suspensión y/o retención de pago de una pensión o jubilación.

Justificación: En el caso indicado, el análisis de si se actualiza la hipótesis de improcedencia, por regla general, no puede hacerse en el auto inicial de trámite del juicio de amparo indirecto, porque en esa etapa únicamente constan en el expediente los argumentos plasmados en el escrito inicial de demanda y aclaratorios de la misma, de ser el caso, así como las pruebas que se acompañen a éstos; ya que, para realizarlo, se requiere un análisis informado, completo y fehaciente del acto reclamado, lo cual es propio de la sentencia que se dicte en la audiencia constitucional, tomando en cuenta los informes rendidos y las pruebas aportadas por las partes. Lo anterior, sin perjuicio de que, excepcionalmente, es factible realizar un estudio de esa índole al proveer sobre la admisión de la demanda, cuando existe jurisprudencia que defina el tema en cuestión.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:



PRIMERO.—**No existe** la contradicción de tesis denunciada entre los **Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero** del Décimo Quinto Circuito, al resolver las **quejas 187/2019, 210/2019 y 176/2019**, respectivamente, y lo decidido por el **Quinto Tribunal Colegiado** del Décimo Quinto Circuito, en la **queja 185/2019**, respecto del tema y por los motivos expresados en el considerando cuarto.

SEGUNDO.—**Existe** la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por el **Segundo** y el **Tercer Tribunales Colegiados** del Décimo Quinto Circuito, al resolver los **recursos de queja 210/2019 y 176/2019**, respectivamente, y el **Quinto Tribunal Colegiado** del mismo Circuito, al decidir el **recurso de queja 185/2019**, tocante al tema y por las razones expresadas en el considerando quinto.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno del Decimoquinto Circuito, que se precisa en el último considerando de este fallo.

CUARTO.—En términos del artículo 219 de la Ley de Amparo, remítase la tesis que se sustenta en la presente resolución a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* «y en su *Gaceta*».

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno del Decimoquinto Circuito, por unanimidad de ocho votos de los Magistrados Jorge Alberto Garza Chávez, Blanca Evelia Parra Meza, Gustavo Gallegos Morales (presidente), Susana Magdalena González Rodríguez, Adán Gilberto Villarreal Castro (ponente), Alejandro Gracia Gómez, Rosa Eugenia Gómez Tello Fosado y María Elizabeth Acevedo Gaxiola, ante el licenciado Óscar Jaime Carrillo Maciel, secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

"Mexicali, Baja California, el veintinueve de junio de dos mil veintiuno, el suscrito Óscar Jaime Carrillo Maciel, secretario de Acuerdos del Pleno



certifica que la presente es reproducción fiel y exacta de la resolución dictada en la contradicción de tesis 2/2020, por el Pleno del Decimoquinto Circuito, en sesión ordinaria remota celebrada por medios electrónicos el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, y se expide en diecinueve fojas útiles por ambos lados en las que se incluye la presente certificación; y, en términos de los artículos 3, 68, 73, 111, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos."

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de julio de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. POR REGLA GENERAL, NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (ISSSTECALI) TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE, CUANDO SE LE RECLAMA LA OMISIÓN Y/O MODIFICACIÓN Y/O SUSPENSIÓN Y/O RETENCIÓN DE PAGO DE UNA PENSIÓN O JUBILACIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios contradictorios al determinar si el auto inicial de trámite de la demanda de amparo indirecto es la actuación procesal oportuna para analizar si se actualiza la hipótesis de improcedencia del juicio de amparo, que deviene de relacionar lo previsto en los artículos 61, fracción XXIII, 1o., fracción I, y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo, cuando al ISSSTECALI, como ente asegurador, se le reclama la omisión y/o modificación y/o suspensión y/o retención de pago de una pensión o jubilación.

Criterio jurídico: El Pleno del Decimoquinto Circuito establece que, por regla general, el auto inicial de trámite de la demanda de amparo indirecto no es la actuación procesal oportuna para analizar si el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI) tiene el carácter de autoridad



responsable, cuando se le reclama la omisión y/o modificación y/o suspensión y/o retención de pago de una pensión o jubilación.

Justificación: En el caso indicado, el análisis de si se actualiza la hipótesis de improcedencia, por regla general, no puede hacerse en el auto inicial de trámite del juicio de amparo indirecto, porque en esa etapa únicamente constan en el expediente los argumentos plasmados en el escrito inicial de demanda y aclaratorios de la misma, de ser el caso, así como las pruebas que se acompañen a éstos; ya que, para realizarlo, se requiere un análisis informado, completo y fehaciente del acto reclamado, lo cual es propio de la sentencia que se dicte en la audiencia constitucional, tomando en cuenta los informes rendidos y las pruebas aportadas por las partes. Lo anterior, sin perjuicio de que, excepcionalmente, es factible realizar un estudio de esa índole al proveer sobre la admisión de la demanda, cuando existe jurisprudencia que defina el tema en cuestión.

PLENO DEL DECIMOQUINTO CIRCUITO. PC.XV. J/1 A (11a.)

Contradicción de tesis 2/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo, Tercero y Quinto, todos del Décimo Quinto Circuito. 25 de mayo de 2021. Unanimidad de ocho votos de los Magistrados Jorge Alberto Garza Chávez, Blanca Evelia Parra Meza, Gustavo Gallegos Morales, Susana Magdalena González Rodríguez, Adán Gilberto Villarreal Castro, Alejandro Gracia Gómez, Rosa Eugenia Gómez Tello Fosado y María Elizabeth Acevedo Gaxiola. Ponente: Adán Gilberto Villarreal Castro. Secretario: Óscar Jaime Carrillo Maciel.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver la queja 210/2019, el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver la queja 176/2019, y el diverso sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver la queja 185/2019.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de julio de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (ISSSTECALI), ENTRE OTROS CASOS, CUANDO SE LE RECLAMA LA RESOLUCIÓN QUE NIEGA EL OTORGAMIENTO DE UNA PENSIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 5/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS CUARTO Y SEXTO, AMBOS DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO. 25 DE MAYO DE 2021. UNANIMIDAD DE OCHO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JORGE ALBERTO GARZA CHÁVEZ, BLANCA EVELIA PARRA MEZA, GUSTAVO GALLEGOS MORALES, SUSANA MAGDALENA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, ADÁN GILBERTO VILLARREAL CASTRO, ALEJANDRO GRACIA GÓMEZ, ROSA EUGENIA GÓMEZ TELLO FOSADO Y MARÍA ELIZABETH ACEVEDO GAXIOLA. PONENTE: MARÍA ELIZABETH ACEVEDO GAXIOLA. SECRETARIO: ÓSCAR JAIME CARRILLO MACIEL.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno del Decimoquinto Circuito tiene competencia legal para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, en términos de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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, por tratarse de una contradicción de tesis entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero, Quinto y Sexto de este Décimo Quinto Circuito.

Así como con lo dispuesto en los Acuerdos Generales 21/2020 y 1/2021, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativos a la reanudación de plazos y al regreso escalonado en los órganos jurisdiccionales mediante un nuevo esquema de trabajo ante la contingencia por el virus COVID-19.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La contradicción de tesis se denunció por parte legitimada para ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107,



fracción XIII, de la Constitución General de la República, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, toda vez que se formuló por el Magistrado Alejandro Gracia Gómez, en su carácter de presidente del Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** A efecto de estar en aptitud de determinar si existe la contradicción de criterios, se precisa que **el tema de la contradicción expresado** en la denuncia **no vincula a este Pleno de Circuito a constreñirse a los términos como se plantea ni al punto jurídico específico**, puesto que por disposición expresa del diverso numeral 226, párrafo penúltimo, de la Ley de Amparo, al resolverla se puede acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis, con la única limitante de que la decisión se tomará por la mayoría de sus integrantes.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis **2a. V/2016 (10a.)**,¹ de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título, subtítulo y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS PRECISADA EN LA DENUNCIA RELATIVA, NO VINCULA AL PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A CONSTREÑIRSE A LOS TÉRMINOS COMO SE PLANTEA NI AL PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO. La denuncia formulada por el legitimado para ello, en términos del artículo 227, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, constituye un mero requisito de procedibilidad necesario para que el órgano competente examine los criterios contendientes y determine si existe o no disconformidad en las consideraciones relativas y, en su caso, emita la jurisprudencia que deba prevalecer, sin que el tema probablemente divergente señalado por el denunciante vincule al Pleno o a las Salas del Alto Tribunal a constreñirse a los términos como se plantea ni al punto jurídico específico, dado que el propósito formal de la denuncia

¹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, marzo de 2016, Tomo II, materia común, página 1292, registro digital: 2011246 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas.



queda satisfecho en la medida en que origina el trámite de la contradicción de tesis y justifica la legitimación correspondiente; además, por disposición expresa del diverso numeral 226, párrafo penúltimo, de la legislación citada, en los asuntos de esta naturaleza se faculta al órgano correspondiente para acoger uno de los criterios discrepantes; sustentar uno diverso; o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis; con la única limitante de que la decisión se tomará por la mayoría de los Ministros integrantes."

Bajo tal marco de referencia, es necesario reseñar brevemente y en lo conducente, las posturas sustentadas por los Tribunales Colegiados contendientes.

El **Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito** al resolver el **amparo en revisión 305/2019**, en lo que interesa:

- Destacó que se recurrió una sentencia dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto en el que se reclamó del director de Pensiones y Jubilaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI), el oficio mediante el cual negó la pensión por viudez y por orfandad.

- Agregó que el Juez de Distrito **decretó el sobreseimiento respecto** de ese acto reclamado con fundamento en los artículos 61, fracción XXIII, 1o., fracción I y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo, bajo el argumento de que el **ISSSTECALI no tiene el carácter de autoridad** al actuar como ente asegurador.

- Consideró inoperante el segmento del agravio en el que el recurrente alegó que el Juez amparo violó sus derechos fundamentales, e infundado en la parte en que se argumentó que no operó la causa de improcedencia porque el ISSSTECALI sí actuó con el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, al realizar actos equivalentes a los de autoridad, ya que no puede estar en un plano de igualdad cuando en respuesta a su petición que le negó de manera unilateral el pago de la pensión por viudez y orfandad.

- Lo anterior, porque calificó de acertada la decisión del Juez de Distrito en atención a que la negativa a la solicitud de pensión por viudez y orfandad



emitida por la Dirección de Pensiones y Jubilaciones del ISSSTECALI, no constituye un acto de autoridad para efectos del amparo, al no derivar de una relación de supra a subordinación con los particulares, sino de una (sic) la relación existente entre un asegurado o beneficiario y el referido instituto, sobre una prestación que en materia de seguridad social corresponde otorgar a dicho organismo, aun cuando en la demanda se impugne la inconstitucionalidad del precepto en que se funda, y debe controvertirse en la vía laboral.

- Decisión que apoyó en las jurisprudencias 2a./J. 12/2012 (10a.) (registro digital 2000464), y la diversa 543 (registro digital 1002609), de título y subtítulo siguientes:

"El (sic) "SEGURO SOCIAL. EL JEFE DE DEPARTAMENTO DE PENSIONES SUBDELEGACIONAL, NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO SE RECLAMA LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS A LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES."

"SEGURO SOCIAL. EL INSTITUTO RELATIVO NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, AL RESOLVER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN EL QUE SE RECLAMAN PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, BASTANDO ESE MOTIVO PARA LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL."

- Y agregó, que no inadvertía la resolución de la contradicción de tesis 341/2015, en la que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia 2a./J. 66/2016 (10a.) (registro digital: 2011948), en la que precisó que la única finalidad del amparo, en el supuesto ahí tratado, es que el funcionario o servidor público del Instituto Mexicano del Seguro Social dé respuesta a la petición, por lo cual contra de ésta no procede la ampliación de la demanda, sino que una vez conocida, en su caso, el asegurado o beneficiario puede acudir a la vía ordinaria laboral, en materia de seguridad social, de conformidad con los artículos 21 y 22 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California; lo cual acotó, corrobora el argumento relativo a que al emitir una resolución de otorgamiento de pensión, el referido instituto no actúa con el carácter de autoridad para efectos del amparo.



- Agregó que como lo consideró el Juez de Distrito, al ser improcedente el juicio de amparo por lo que hace al acto de aplicación reclamado (resolución de negativa de otorgamiento de pensión por viudez y orfandad), el sobreseimiento también debía decretarse respecto a la norma impugnada, declaró sin materia la revisión adhesiva, y confirmó el sobreseimiento.

En supuesta contraposición a lo anterior, el **Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito** al resolver el **amparo en revisión 28/2019**, en lo conducente:

- Destacó que se recurrió una sentencia dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto en el que se reclamó:

- Del director de Pensiones y Jubilaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI), el oficio mediante el cual negó la pensión por edad y tiempo de servicios.

- Agregó que el Juez de Distrito **decretó el sobreseimiento respecto** de ese acto reclamado con fundamento en los artículos 61, fracción XXIII, 1o., fracción I y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo, bajo el argumento de que el **ISSSTECALI no tiene el carácter de autoridad** al actuar como ente asegurador.

- En suplencia de la queja, consideró que no se actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos numerales 1o., fracción I, y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo, con sustento en las consideraciones expuestas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 116/2005, en la que estableció que las resoluciones administrativas dictadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) o por sus órganos dependientes que concedan, **nieguen**, revoquen, suspendan, modifiquen o reduzcan las pensiones, son actos de autoridad impugnables a través del juicio contencioso administrativo, previamente al amparo, salvo que se actualice alguna excepción al principio de definitividad.



- Agregó que de esa resolución derivó la jurisprudencia 2a./J. 111/2005,² de rubro siguiente:

"INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DICTADAS POR AQUÉL O POR SUS ÓRGANOS DEPENDIENTES, QUE CONCEDAN, NIEGUEN, REVOQUEN, SUSPENDAN, MODIFIQUEN O REDUZCAN LAS PENSIONES, SON ACTOS DE AUTORIDAD IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PREVIAMENTE AL AMPARO, SALVO QUE SE ACTUALICE ALGUNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD."

- Agregó que esas consideraciones fueron retomadas posteriormente por la propia Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 176/2009, en la que además, sostuvo que no obstante las pensiones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia u organismo en la cual haya laborado, también lo es que la surgida entre aquél y el ISSSTE es una nueva relación de naturaleza administrativa, que es de supra a subordinación, en la que el interesado, como gobernado, se somete al imperio del instituto de referencia, quien ante él adquiere el carácter de autoridad, pues puede crear, modificar o extinguir ante sí o por sí la situación jurídica del pensionado.

- Contradicción de tesis 176/2009, que agregó (sic) dio origen a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 153/2009³ (registro digital: 166110), de rubro siguiente:

"PENSIONES DEL ISSSTE. ES COMPETENTE EL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DEL JUICIO DE GARANTÍAS EN QUE SE RECLAMA SU INDEBIDA CUANTIFICACIÓN."

- De igual manera citó las consideraciones de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 412/2009, e indicó que reiteró que si bien es cierto las pensiones tienen como

² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 326, registro digital: 177279.

³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, octubre de 2009, página 94, registro digital: 166110.



fueron la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en que haya laborado, también lo es que la surgida entre aquél y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, constituye una nueva relación de naturaleza administrativa, en la que éste actúa con el carácter de autoridad, pues puede crear, modificar o extinguir por sí o ante sí la situación jurídica del pensionado; de manera que cuando se reclame la indebida cuantificación de una pensión a cargo del instituto, corresponde conocer de la misma al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León.

- Lo que dijo, se reflejó en la jurisprudencia 2a./J. 3/2010 (registro digital 165492), intitulada:

"PENSIONES DEL ISSSTELEÓN. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO EN EL QUE SE RECLAMA SU INDEBIDA CUANTIFICACIÓN."

- Agregó que el oficio reclamado constituye un pronunciamiento que refleja la última voluntad oficial del ISSSTECALI, pues por sí y ante sí, sin mayores exigencias que la del cumplimiento de los requisitos legales correspondientes, negó la pensión por edad y tiempo de servicios.

- Oficio que concluyó, fue emitido bajo una relación de naturaleza administrativa, bajo los siguientes argumentos:

"Además, esta nueva relación es de supra a subordinación, ya que ***** se sometió al imperio del instituto de referencia, quien ante él adquirió el carácter de autoridad, pues como se vio, dicho organismo puede crear, modificar o extinguir ante sí o por sí la situación jurídica del gobernado, en el particular, negó reconocer la existencia de un derecho solicitado por el impetrante.

"Sin que resulten aplicables las tesis que se invocan en la sentencia de amparo, de rubros: 'SEGURO SOCIAL. EL INSTITUTO RELATIVO NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, AL RESOLVER EL RECURSO



DE INCONFORMIDAD EN EL QUE SE RECLAMAN PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, BASTANDO ESE MOTIVO PARA LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL.'; e 'INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. EL JUICIO DE AMPARO PROCEDE CONTRA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDER EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR.'

"Lo anterior, ya que en dichos criterios la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la naturaleza de un organismo diverso al que aquí se estudia, como lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social, en el cual el legislador expresamente contempló que la vía para impugnar los conflictos individuales de seguridad social entre los gobernados y dicho instituto, es la prevista en los artículos 295 de la Ley del Seguro Social,⁴ en relación con el 899-A de la Ley Federal del Trabajo.⁵

"Lo anterior permitió concluir que la naturaleza del Instituto Mexicano del Seguro Social, al emitir su respuesta a una solicitud de pensión, era la de un ente asegurador, ya que la vía ordinaria en la cual se impugnarían tales resoluciones sería la laboral, ya que el conflicto entre la parte actora (trabajador) y demandada (instituto), se daba en un plano de igualdad.

"Situación que no se actualiza en relación con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, pues contrario a lo afirmado en la sentencia que se revisa, la vía

⁴ "Artículo 295. Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta ley otorga, deberán tramitarse ante los Tribunales Federales en materia laboral, en tanto que las que se presenten entre el Instituto y los patrones y demás sujetos obligados, se tramitarán ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa."

⁵ "Artículo 899-A. Los conflictos individuales de seguridad social son los que tienen por objeto reclamar el otorgamiento de prestaciones en dinero o en especie, derivadas de los diversos seguros que componen el régimen obligatorio del Seguro Social, organizado y administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, y de aquellas que conforme a la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, deban cubrir el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las Administradoras de Fondos para el Retiro, así como las que resulten aplicables en virtud de contratos colectivos de trabajo o contratos-ley que contengan beneficios en materia de seguridad social."



para impugnar las resoluciones que emita dicho organismo en materia de pensiones, no es la laboral, sino la contenciosa administrativa, en atención a que la controversia entre el instituto y el gobernado se da en una relación de supra subordinación.

"Así es, las pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, pertenecen a la materia administrativa, porque si bien es cierto que se enmarcan dentro de las prestaciones de seguridad social y que derivan de la antigüedad en una relación de trabajo, también lo es que la relación laboral respectiva no se extiende después de concedida la pensión solicitada, porque precisamente, la pensión tiene su justificación en el otorgamiento de prestaciones en dinero otorgadas por el cumplimiento de determinados requisitos de antigüedad, edad y otros diversos, para permitir la subsistencia del trabajador o de sus derechohabientes, después de concluida la relación de trabajo.

"Aunado a lo anterior, la negativa del derecho a una pensión por parte del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, no pertenece a la materia laboral, porque no afecta de manera directa e inmediata algún derecho consagrado en el apartado A) del artículo 123 de la Constitución Federal, ni en la Ley Federal del Trabajo, derivado de la relación obrero patronal.

"Lo anterior es así, porque las pensiones del referido instituto no se ubican dentro de ese apartado, sino del apartado B) del precepto constitucional referido y, además, si bien es cierto que encuadran dentro de la fracción XI relativa a la seguridad social, del mencionado apartado B), también lo es que la negativa a obtener la pensión que otorga el instituto, en todo caso, proviene de una nueva relación de naturaleza administrativa entre dicho órgano autónomo y los trabajadores o sus derechohabientes, constituida por la obligación derivada del cumplimiento de los requisitos legales de antigüedad, edad y otros diversos, para el pago de las prestaciones económicas correspondientes.

"En tal virtud, es (sic) que este tribunal concluye que ante la naturaleza de la pensión que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los



Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, su negativa pertenece a la materia administrativa y, por ende, constituye un acto de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo. ..."

• Por lo anterior, revocó el sobreseimiento decretado (con fundamento en los artículos 61, fracción XXIII, en relación con el 1o., fracción I, y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo) y, conforme a lo dispuesto por el diverso numeral 93, fracciones I y V, de la ley en cita, reasumió jurisdicción para examinar los conceptos de violación.

CUARTO.—Existencia de la contradicción. En principio, debe considerarse que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado qué se requiere para determinar si existe una contradicción de tesis, para lo cual deben advertirse los elementos siguientes:

a) Que dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten, expresa o implícitamente, criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo originan no sean exactamente iguales; y,

b) Que 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.

Cobra aplicación, la jurisprudencia **P./J. 72/2010**, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁶

⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página siete, registro digital: 164120.



Y la diversa **P./J. 93/2006**, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de epígrafe:

"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."⁷

Bajo ese contexto existe la contradicción de tesis, puesto que los Tribunales Colegiados sostuvieron criterios discrepantes sobre el mismo punto de derecho consistente en determinar si el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI) tiene el carácter de autoridad responsable cuando se le reclama la resolución que niega el otorgamiento de una pensión.

Lo anterior, en la medida en que en los dos amparos en revisión en los que se dictaron las resoluciones que contienen los criterios denunciados como contradictorios, se impugnó una sentencia dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto en el que se reclamó del ISSSTECALI el oficio mediante el cual negó el otorgamiento de una pensión (de viudez y de orfandad en el caso del Cuarto Tribunal Colegiado, y por edad y tiempo de servicios en el caso del Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito).

En los dos casos, el Juez de Distrito decretó el sobreseimiento con fundamento en los artículos 61, fracción XXIII, 1o., fracción I y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo, bajo el argumento de que el ISSSTECALI no tiene el carácter de autoridad al actuar como ente asegurador.

En los dos asuntos, la parte quejosa interpuso recurso de revisión contra esa parte de la sentencia y los dos Tribunales Colegiados se pronunciaron en torno a si la citada hipótesis de improcedencia se actualizó, es decir, en particular analizaron si el ISSSTECALI tiene el carácter de autoridad responsable cuando

⁷ *Semanario* en cita, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5, registro digital: 169334.



en respuesta a una solicitud niega el otorgamiento de una pensión y resolvieron en sentido opuesto.

En efecto, mientras el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito resolvió que en ese caso el ISSSTECALI actúa en un plano de coordinación con el solicitante de la pensión y no tiene el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, el Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito decidió que esa relación se da en un plano de supra a subordinación y el referido instituto sí tiene la calidad de autoridad responsable.

SÉPTIMO.—Criterio que debe prevalecer. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de este Pleno del Decimoquinto Circuito que se desarrolla a continuación.

El punto jurídico a dilucidar, como se anticipó, es el relativo a determinar si el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI) tiene el carácter de autoridad responsable cuando se le reclama la resolución que, en respuesta a una solicitud, niega el otorgamiento de una pensión.

Para resolver lo anterior, debe precisarse que se parte de lo expuesto y considerado por este Pleno de Circuito en la diversa contradicción de tesis 2/2020, en la medida que también involucró el análisis inherente a si el ISSSTECALI tiene el carácter de autoridad responsable cuando actúa en su carácter de ente asegurador, pero en un supuesto distinto al que es materia de este expediente.

En efecto, en la contradicción de tesis 2/2020, el análisis fue en torno a cuando se reclama al ISSSTECALI la omisión y/o modificación y/o suspensión y/o retención de pago de una pensión o jubilación.

Mientras la materia de esta contradicción de tesis 5/2020, es tocante a cuando se reclama al ISSSTECALI la resolución que niega el otorgamiento de una pensión.

Si bien es cierto que existe una gran similitud en ambos temas y la resolución del primer expediente abona a la decisión del segundo, cierto es también



que no al grado de dejarlo sin materia, principalmente porque, conforme a lo previsto en los artículos 217, 225 y 226 de la Ley de Amparo, una jurisprudencia derivada de una contradicción de tesis obliga únicamente respecto del punto jurídico en contradicción, por lo cual el resto de las consideraciones expresadas pueden ser orientadoras pero no obligatorias.

Luego, si se decide declarar sin materia esta contradicción de criterios, podría dar lugar a que en futuros asuntos se argumente que la jurisprudencia emitida no es exactamente aplicable, por ello, en aras de privilegiar la seguridad jurídica que se pretende generar con la unificación de criterios, es preferente fijar de manera expresa el criterio que debe prevalecer en cada caso en particular.

Ahora bien, para resolver la contradicción de tesis es importante considerar que conforme a lo previsto en el artículo (sic) 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1o. de la Ley de Amparo, el juicio de amparo procede contra actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

La propia Ley de Amparo, en su artículo 5o., fracción II, establece que tiene el carácter de autoridad responsable, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Precepto que de manera novedosa, en comparación con la abrogada Ley de Amparo, establece que, para los efectos de esa ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esa fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

Aquí podemos decir que la vigente Ley de Amparo acogió el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (más reciente en el momento de su



expedición emitido bajo la abrogada legislación), en torno al concepto de autoridad responsable, contenido en la tesis 2a./J. 164/2011,⁸ que se transcribe:

"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS. Las notas que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo son las siguientes: a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado."

También es pertinente tener en cuenta algunas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relacionadas con el tema en contradicción, entre las que destacan aquellas en las que se ha pronunciado en torno a su (sic) Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) tiene el carácter de autoridad responsable cuando actúa como ente asegurador.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia al interpretar la abrogada Ley de Amparo, se pronunció en la contradicción de tesis 57/2009, y sostuvo que cuando se reclama al IMSS la omisión de dar respuesta a una solicitud formulada en su carácter de ente asegurador, no podía considerarse que tuviera el carácter de autoridad, porque actuaba en una relación de coordinación, criterio que quedó plasmado en la jurisprudencia 2a./J. 211/2009,⁹ que se reproduce:

⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1089, registro digital: 161133.

⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, materia administrativa, página 303, registro digital: 165782.



"INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDERSE EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR. El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio que cumple con la función del Estado de prestar el servicio público de seguridad social, y que además de tener la función de autoridad fiscal autónoma tiene el carácter de ente asegurador. Ahora bien, contra la omisión atribuida al Instituto Mexicano del Seguro Social, de responder a una solicitud formulada en ejercicio del derecho de petición, en su carácter de asegurador, no procede el juicio de garantías pues no se está en presencia de un acto de autoridad para efectos del amparo, pues la relación que existe entre el asegurado y el Instituto en comento en dicho supuesto es de coordinación, entablada entre particulares, en las que actúan en un mismo plano, es decir, en igualdad, por lo que en esta hipótesis, el juicio de amparo será improcedente."

Posteriormente, ya bajo la vigencia de la actual Ley de Amparo, que entró en vigor el tres de abril de dos mil trece, y que, como se anticipó, de manera novedosa prevé que los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, la misma Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 341/2015, para ahora sostener que el juicio de amparo procede contra la omisión del IMSS de dar respuesta a una solicitud formulada en ejercicio del derecho de petición que debe responder en su carácter de ente asegurador.

Resolución en la que se precisó que el IMSS constituye un ente público del Estado, independientemente de que (sic) su naturaleza formal, facultado para emitir actos a través de los cuales resuelve sobre la procedencia de una pensión o demás prestaciones de seguridad social, con los cuales pueden crearse, modificarse o extinguirse, situaciones jurídicas de los asegurados o beneficiarios.

También se indicó que de manera excepcional, el juicio de amparo indirecto sería procedente para conocer de los actos que emite el instituto como ente asegurador y en los que sea necesario acudir directamente al juicio de amparo indirecto, sin que medie la jurisdicción ordinaria, a fin de obtener la protección



efectiva de los derechos humanos involucrados; como el caso de la resolución que niega una pensión, con base en un artículo de la Ley del Seguro Social, cuya constitucionalidad es cuestionada.

Resolución de la que surgió la jurisprudencia 2a./J. 66/2016 (10a.),¹⁰ que es del siguiente tenor:

"INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. EL JUICIO DE AMPARO PROCEDE CONTRA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDER EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR. El Instituto Mexicano del Seguro Social constituye un ente público del Estado, independientemente de que su naturaleza formal sea de organismo descentralizado encargado de organizar y administrar el seguro social de conformidad con la ley que lo rige y, por tanto, facultado para emitir actos a través de los cuales resuelve sobre la procedencia de una pensión o demás prestaciones de seguridad social, con los cuales pueden crearse, modificarse o extinguirse situaciones jurídicas de los asegurados o beneficiarios. Por tanto, si el derecho de petición reconocido en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se sustenta en la obligación de todos los funcionarios y empleados públicos de contestar en breve término cualquier solicitud formulada por escrito por los particulares, entonces, cuando se atribuye la omisión de responder una solicitud en materia de pensiones, procede el juicio de amparo indirecto en su contra, debido a que en este caso es necesario garantizar la protección efectiva de ese derecho humano, con la única finalidad de que el funcionario o servidor público del Instituto dé respuesta a la petición; en el entendido de que contra ésta no procede ampliación a la demanda de amparo indirecto, sino que una vez conocida, y de estimar que no se satisface su interés, el asegurado o beneficiario deben acudir a la vía ordinaria laboral, en materia de seguridad social, acorde con los artículos 295 de la Ley del Seguro Social y 899-A de la Ley Federal del Trabajo."

¹⁰ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, junio de 2016, Tomo II, materia común, página 898, registro digital: 2011948 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas.



Un aspecto importante a destacar del anterior criterio, es que no abordó el tema de la procedencia del amparo cuando se reclama la resolución que niega el otorgamiento de una pensión, de manera que no resulta de gran utilidad para aproximarnos a la resolución de esta contradicción de tesis.

También es relevante tener en cuenta que al emitir la jurisprudencia 2a./J. 66/2016 (10a.), se precisó que la diversa jurisprudencia 2a./J. 211/2009, transcrita en párrafos anteriores, dejó de tener vigencia conforme la nueva Ley de Amparo.

La precisión inherente a que bajo la vigencia de la Ley de Amparo abrogada, el concepto de autoridad responsable se concebía, fundamentalmente, por exclusión de los actos de particulares, bajo la regla de que el juicio de amparo sólo procedía contra actos de autoridad no así de particulares, se puede advertir de la tesis 2a. XXXVI/99,¹¹ de rubro y texto siguientes:

"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES. La teoría general del derecho distingue entre relaciones jurídicas de coordinación, entabladas entre particulares en materias de derecho civil, mercantil o laboral, requiriendo de la intervención de un tribunal ordinario con dichas competencias para dirimir las controversias que se susciten entre las partes; de subordinación, entabladas entre gobernantes y gobernados en materias de derecho público, donde la voluntad del gobernante se impone directamente y de manera unilateral sin necesidad de la actuación de un tribunal, existiendo como límite a su actuación las garantías individuales consagradas en la Constitución y las de supraordinación que se entablan entre órganos del Estado. Los parámetros señalados resultan útiles para distinguir a una autoridad para efectos del amparo ya que **en primer lugar, no debe tratarse de un particular, sino de un órgano del Estado** que unilateralmente impone su voluntad en relaciones de supra o subordinación, regidas por el derecho público, afectando la esfera jurídica del gobernado." (énfasis añadido)

¹¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, marzo de 1999, página 307, registro digital: 194367.



En ese contexto, la naturaleza de quien emitía el acto reclamado, ya fuera de ente público o particular, bajo el contexto de la abrogada Ley de Amparo, era un criterio útil para identificar si la naturaleza de la relación era de supra a subordinación o de coordinación, o supraordinación, y así definir si el ente que lo emitió tenía la calidad de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo.

Pero, actualmente, bajo la concepción de la Ley de Amparo vigente, la naturaleza de la relación en la que se origina el acto reclamado ya no es tan determinante ni suficiente para dirimir esa cuestión en todos los casos, porque, por una parte, ya la ley establece la posibilidad de que proceda el amparo contra actos de particulares cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, y por otra, porque conforme a las directrices fijadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia 2a./J. 66/2016 (10a.), transcrita en supra párrafos, se requiere de un análisis más exhaustivo para determinar si se trata de una de las hipótesis en las que es necesario acudir directamente al juicio de amparo indirecto, sin que medie la jurisdicción ordinaria, a fin de obtener la protección efectiva de los derechos humanos involucrados.

Por otra parte, es pertinente valorar que este Pleno del Decimoquinto Circuito, al resolver la contradicción de tesis 9/2019, se pronunció en torno a un tema que involucró el análisis de lo establecido en las tesis transcritas, y concluyó que el auto inicial de trámite de la demanda de amparo no es la actuación procesal oportuna para analizar si el IMSS tiene el carácter de autoridad responsable, cuando se le reclama la negativa a autorizar el aumento de una pensión.

Criterio que en gran medida se sustentó en que no existe jurisprudencia definida en la que se precise en qué casos el IMSS, al dar respuesta a una solicitud formulada en ejercicio del derecho de petición y que debe responder en su carácter de ente asegurador, es o no autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, y a que, conforme a las directrices fijadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es necesario analizar si se trata de una de las hipótesis en las que es necesario acudir directamente al juicio de amparo indirecto, sin que medie la jurisdicción ordinaria, a fin de obtener la protección efectiva de los derechos humanos involucrados.



Especial énfasis merece lo considerado por este Pleno de Circuito en la mencionada resolución, en torno a que la decisión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se centró en definir en qué casos se puede acudir directamente al amparo sin agotar la jurisdicción ordinaria (al no haber sido ésa la materia de la contradicción de tesis 341/2015), de tal suerte que la fuerza vinculante de la jurisprudencia que de ahí surgió, identificada como 2a./J. 66/2016 (10a.), radica en su título y subtítulo, en la parte que establece que el juicio de amparo procede contra la omisión del IMSS de dar respuesta a una solicitud formulada en ejercicio del derecho de petición que debe responder en su carácter de ente asegurador.

Precisión que se consideró importante por este Pleno de Circuito en aquella decisión, y aquí se reitera, puesto que de esa resolución de la Suprema Corte se puede advertir que la interpretación relativa a que no procede la ampliación de la demanda de amparo indirecto contra la respuesta que el IMSS dé a una solicitud formulada en ejercicio del derecho de petición, que debe responder en su carácter de ente asegurador, se indicó como una regla general que admite excepciones.

Lo anterior es así, debido a que en la resolución de la que surgió la jurisprudencia 2a./J. 66/2016 (10a.), la propia Sala reiteró un criterio (sostenido en un precedente anterior, concretamente en el amparo en revisión 772/2015), en el que sostuvo que:

"A partir de lo cual, se concluyó que de manera excepcional el juicio de amparo indirecto es procedente para conocer de los actos que emita el Instituto Mexicano del Seguro Social como ente asegurador y en los que sea necesario acudir directamente al juicio de amparo indirecto, sin que medie la jurisdicción ordinaria, a fin de obtener la protección efectiva de los derechos humanos involucrados; como el caso de la resolución que niega una pensión, con base en un artículo de la Ley del Seguro Social, cuya constitucionalidad es cuestionada."

Y bajo ese tamiz, se agregó que lo relativo a que en contra de la respuesta no procede el juicio de amparo indirecto, sino que se debe impugnar en la vía ordinaria laboral, en materia de seguridad social, acorde con los artículos 295 de la Ley del Seguro Social y 899-A de la Ley Federal del Trabajo, puede resultar



aplicable siempre y cuando en contra del acto concreto que se reclame no se surta alguna de las hipótesis en que sea necesario acudir directamente al juicio de amparo indirecto, sin que medie la jurisdicción ordinaria, a fin de obtener la protección efectiva de los derechos humanos involucrados; lo que sin duda deberá de analizarse en cada caso en particular.

Lo anterior quedó resumido en la jurisprudencia PC.XV. J/41 A (10a.),¹² que se transcribe:

"AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO. NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS) TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE, CUANDO SE LE RECLAMA LA NEGATIVA A AUTORIZAR EL AUMENTO DE UNA PENSIÓN. El auto inicial referido no es la actuación procesal oportuna para analizar si se actualiza la hipótesis de improcedencia del juicio de amparo, que deriva de los artículos 61, fracción XXIII, 1o., fracción I, y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, cuando se reclama al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) el acuerdo o resolución en el que, como ente asegurador, da respuesta a una solicitud de aumento de una pensión. Ello es así, toda vez que no existe jurisprudencia definida en la que se precise en qué casos el IMSS al dar respuesta a una solicitud formulada en ejercicio del derecho de petición y que debe responder en su carácter de ente asegurador, es o no autoridad responsable para efectos del juicio de amparo; y conforme a las directrices fijadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es necesario analizar si se trata de una de las hipótesis en las que es necesario acudir directamente al juicio de amparo indirecto, sin que medie la jurisdicción ordinaria, a fin de obtener la protección efectiva de los derechos humanos involucrados, sobre todo cuando esa actuación se impugne como primer acto de aplicación en perjuicio del quejoso de normas de carácter general cuya convencionalidad y/o constitucionalidad se cuestione, ya que conlleva, además, el estudio de si esa resolución constituye o no el primer acto de aplicación de las normas generales referido, así como si se da el supuesto de excepción previsto en la

¹² *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 75, febrero de 2020, Tomo II, materias común, laboral y administrativa, página 1318, registro digital: 2021603 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de febrero de 2020 a las 10:16 horas.



fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo, que dispone que será optativo para el interesado acudir a la jurisdicción ordinaria o impugnar, desde luego, la norma general en juicio de amparo. Este análisis no puede realizarse en el auto en que se provee sobre la admisión de la demanda, ya que requiere un estudio informado, completo y fehaciente del acto reclamado, lo cual es propio de la sentencia que se dicte en la audiencia constitucional, tomando en cuenta los informes rendidos y las pruebas aportadas por las partes."

Ahora bien, para resolver esta contradicción de tesis y determinar si el ISSSTECALI tiene el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo indirecto, cuando en su calidad de ente asegurador se le reclama la resolución en la que niega el otorgamiento de una pensión, se debe tener en cuenta lo interpretado por la propia Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias ya citadas y transcritas, bajo la perspectiva de que ninguna de ellas resuelve la contradicción de criterios en cuestión.

Es importante precisar que las anteriores precisiones en torno a los criterios de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación inherentes a la calidad de autoridad responsable del IMSS cuando actúa en su calidad de ente asegurador, se destacan y explican –no obstante que como enseguida se verá, no resultan aplicables cuando el acto reclamado se atribuye al ISSSTECALI–, porque el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito se apoyó en uno de ellos, concretamente en la jurisprudencia 2a./J. 66/2016 (10a.), al resolver el amparo en revisión 305/2019, en el que se emitió el criterio contendiente.

Ello, al decir que la resolución que negó el otorgamiento de una pensión emitida por la Dirección de Pensiones del ISSSTECALI, no es un acto de autoridad para efectos del amparo, se corrobora con lo establecido en esa jurisprudencia 2a./J. 66/2016 (10a.).¹³

Circunstancia que amerita que el criterio desarrollado en la jurisprudencia citada sea considerado por este Pleno de Circuito, con la finalidad de evitar

¹³ Hoja 28 de la resolución dictada en el amparo en revisión 305/2019.



futuros criterios discrepantes entre los Tribunales Colegiados de este Décimo Quinto Circuito, en asuntos en los que se reclamen actos u omisiones del ISSSTECALI relacionados con pensiones y jubilaciones, que no sobra decir, son un tema cotidiano en el quehacer jurisdiccional de los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de este Circuito.

Enseguida se explicará la afirmación que se hace en el sentido de que los criterios que establecen si el IMSS tiene o no la calidad de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, cuando actúan en su calidad de ente asegurador, no resultan aplicables para resolver si el ISSSTECALI tiene esa calidad en supuestos similares, esto es, cuando actúa en su carácter de ente asegurador frente a los trabajadores y sus beneficiarios, como en el presente caso, en el que la contradicción de criterios se dio en el supuesto de que le reclama la resolución que niega el otorgamiento de una pensión.

Precisión que tiene su principal sustento en la circunstancia de que el tema de esta contradicción no pertenece a la materia laboral, al no afectar de manera directa e inmediata algún derecho consagrado en el apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en la Ley Federal del Trabajo derivado de la relación obrero patronal, porque las pensiones del ISSSTECALI no se ubican dentro de ese apartado, sino en el apartado B del precepto constitucional referido.

Y, además, si bien es cierto que encuadran dentro de la fracción XI relativa a la seguridad social del apartado B de ese precepto constitucional, también lo es que la resolución del ISSSTECALI que niega otorgar una pensión, no genera una afectación directa e inmediata al derecho constitucional del otorgamiento de las prestaciones de seguridad social, en razón de que la pensión proviene de una nueva relación de naturaleza administrativa entre dicho instituto y los trabajadores o sus beneficiarios, constituida por la obligación derivada del cumplimiento de los requisitos legales de antigüedad, edad y otros diversos, para el pago de las prestaciones económicas correspondientes.

Lo anterior, encuentra sustento en lo interpretado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se indica en la resolución de la



contradicción de tesis 412/2019,¹⁴ de la que es oportuno hacer cita de las conclusiones a las que, en el tema en cuestión, se arribó, que fueron las siguientes:

1. Tratándose de órdenes y acuerdos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y de los órganos dependientes de él, que concedan, nieguen, suspendan, modifiquen, revoquen o reduzcan la jubilación o pensión, optativamente son impugnables a través del recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o por medio del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2. Si bien es cierto que las pensiones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia u organismo en el cual haya laborado, también lo es que la surgida entre aquél y el instituto citado es una nueva relación de naturaleza administrativa, la cual es de supra a subordinación, en la que el interesado como gobernado se somete al imperio del instituto referido.

3. Que la relación laboral de origen no se extiende después de concedida la pensión solicitada, razón por la cual abandonó el criterio relativo a que cuando se reclamaba una pensión, debía atenderse al régimen constitucional que rige la relación laboral de la cual deriva el diverso vínculo en el cual se sustentan las prestaciones reclamadas al ISSSTE de un derechohabiente, que no es su trabajador.

4. Con base en lo establecido en el artículo 11, fracción VI, de la Ley Orgánica del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa), dicho tribunal es el competente para conocer y resolver en forma definitiva, todo lo relacionado a la pensiones que sean a cargo del ISSSTE, y si el derechohabiente o sus beneficiarios no están de acuerdo con la orden o acuerdo por medio del cual se les conceda, niegue, revoque, suspenda, modifique o reduzca una pensión, necesariamente la deben impugnar a través del juicio contencioso administrativo ante el tribunal citado.

¹⁴ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 1666, registro digital: 22071.



Conclusiones a partir de las cuales la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó que es de naturaleza administrativa la relación entre el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León (ISSSTELEÓN) y un derechohabiente, por lo cual, la competencia para conocer del juicio en que se le reclama la indebida cuantificación de una pensión se surte a favor del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León. Criterio que se encuentra contenido en la jurisprudencia 2a./J. 3/2010,¹⁵ que es del siguiente tenor:

"PENSIONES DEL ISSSTELEÓN. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO EN EL QUE SE RECLAMA SU INDEBIDA CUANTIFICACIÓN. Si bien es cierto que las pensiones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en que haya laborado, también lo es que la surgida entre aquél y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León constituye una nueva relación de naturaleza administrativa, en la que éste actúa con el carácter de autoridad, pues puede crear, modificar o extinguir por sí o ante sí la situación jurídica del pensionado. En este tenor, el acto reclamado consistente en la indebida cuantificación de una pensión a cargo del Instituto pertenece a la materia administrativa, porque no se cuestiona el derecho a obtenerla, ni está en juego su revocación, sino que esa prestación económica se otorga a favor del trabajador o de su derechohabiente y solamente se impugna su determinación líquida por no contener la cantidad correspondiente a los incrementos que le corresponden acorde con la norma aplicable; de ahí que la competencia para conocer del juicio en que se reclama su indebida cuantificación se surte a favor del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León."

Lo anterior permite corroborar la conclusión de que los criterios que establecen si el IMSS tiene o no la calidad de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo cuando actúa en su calidad de ente asegurador, no resultan

¹⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, materia administrativa, enero de 2010, página 282, registro digital: 165492.



aplicables para resolver si el ISSSTECALI tiene esa calidad en supuestos similares, medularmente, si se considera que para resolver los conflictos relacionados con las prestaciones de seguridad social a cargo del IMSS, los artículos 295 de la Ley del Seguro Social y 899-A de la Ley Federal del Trabajo,¹⁶ establecen que es procedente la vía ordinaria laboral, en materia de seguridad social.

A diferencia de lo que ocurre con el ISSSTE, respecto del cual esa clase de conflictos de seguridad social debe ventilarse ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California. Para justificar lo anterior deben tenerse en cuenta su naturaleza y funciones, para hacer patente su similitud con el ISSSTE.

Para ello, es pertinente considerar lo estatuido en los artículos 1, 4, 5, 105, fracciones I, III y VIII, y 113, fracciones I, III, IV y XIII, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, así como el numeral 22, fracciones I y V, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California.¹⁷

¹⁶ **"Artículo 295.** Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta ley otorga, deberán tramitarse ante los Tribunales Federales en materia laboral, en tanto que las que se presenten entre el Instituto y los patrones y demás sujetos obligados, se tramitarán ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa."

"Artículo 899-A. Los conflictos individuales de seguridad social son los que tienen por objeto reclamar el otorgamiento de prestaciones en dinero o en especie, derivadas de los diversos seguros que componen el régimen obligatorio del Seguro Social, organizado y administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, y de aquellas que conforme a la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, deban cubrir el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las Administradoras de Fondos para el Retiro, así como las que resulten aplicables en virtud de contratos colectivos de trabajo o contratos-ley que contengan beneficios en materia de seguridad social.

"La competencia para conocer de estos conflictos, por razón de territorio corresponderá al Tribunal del lugar en el que se encuentre la clínica del Instituto Mexicano del Seguro Social a la cual se encuentren adscritos los asegurados o sus beneficiarios."

¹⁷ **"Artículo 1.** La presente ley es de orden público e interés general y tiene por objeto regular el régimen de seguridad social de los trabajadores del Estado y Municipios, de conformidad con el artículo 99, apartado B, fracciones I y II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; y a los organismos públicos incorporados, debiéndose aplicar: ..."

"Artículo 4. Se establecen con carácter de obligatorio los siguientes servicios y prestaciones:

"I. ...

"VII. Jubilación;



Preceptos de los que se obtiene que el ISSSTECALI es un organismo público descentralizado que tiene a su cargo las prestaciones que esa ley establece, entre las que se encuentran la jubilación y las pensiones por retiro de edad y tiempo de servicio, invalidez o muerte; y entre sus facultades se encuentran las de conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones.

Asimismo, también debe tomarse en que (sic) cuenta que el artículo 22, fracciones I y V, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, prevé que las Salas de ese tribunal son competentes para conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones

"VIII. Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios;

"IX. Pensión por invalidez;

"X. Pensión por causa de muerte; ..."

Artículo 5. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, tiene el carácter de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio y cuyo domicilio será la ciudad de Mexicali, Baja California. "Este Instituto tendrá a su cargo las prestaciones que esta ley establece y que se refieren en el artículo anterior."

Artículo 105. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, tendrá las siguientes funciones:

"I. Otorgar y administrar los diversos servicios a su cargo; ...

"III. Satisfacer las prestaciones a su cargo; ...

"VIII. Otorgar pensiones y jubilaciones; ..."

Artículo 113. Corresponde a la Junta Directiva:

"I. Planear las operaciones y servicios del Instituto; ...

"III. Dictar los acuerdos que resulten necesarios para satisfacer las prestaciones establecidas en esta ley;

"IV. Conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones en los términos de esta ley; ...

"XIII. En general, realizar todos aquellos actos y operaciones autorizados por esta ley y los que fuesen necesarios para la mejor administración o gobierno del Instituto y prestación de sus servicios, incluyendo en su caso, el establecimiento de Delegaciones del propio Instituto en otros lugares del Estado."

Artículo 22. Las Salas del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa son competentes para conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones definitivas siguientes:

"I. Los de carácter administrativo emanados de las Autoridades Estatales, Municipales o de sus Organismos Descentralizados, cuando éstos actúen como autoridades, que causen agravio a los particulares; ...

"V. Los que versen sobre pensiones y jubilaciones, a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y Municipios de Baja California."



definitivas que versen sobre pensiones y jubilaciones, a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y Municipios de Baja California (ISSSTECALI).

Competencia del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, que se enfatiza con la intención de hacer patente la similitud que existe entre el ISSSTECALI y el ISSSTE, así como lo inaplicable para éstos, de la interpretación de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno a que no procede el juicio de amparo en contra del IMSS, cuando se le reclama la respuesta que da una solicitud formulada en ejercicio del derecho de petición que debe responder en su carácter de ente asegurador, sino que se debe acudir a la vía ordinaria laboral.

Por tanto, para resolver esta contradicción de tesis se debe partir de lo interpretado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sus decisiones en torno a si el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) tiene la calidad de autoridad responsable cuando actúa como ente asegurador frente a sus afiliados y sus beneficiarios.

Elo, dada la similitud que existe entre la naturaleza y funciones del ISSSTE y el ISSSTECALI, al ser ambos un ente asegurador encargado de prestar los servicios de seguridad social a los trabajadores al servicio del Estado, que se distinguen porque el primero es de carácter federal y el segundo opera únicamente en el Estado de Baja California.

Una de esas resoluciones que constituyen un precedente de utilidad para resolver este asunto, es la dictada en la contradicción de tesis 116/2005, en la que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que las resoluciones administrativas dictadas por el ISSSTE, que concedan, nieguen, revoquen, suspendan, modifiquen o reduzcan las pensiones, son actos de autoridad impugnables a través del juicio contencioso administrativo, previamente al amparo, salvo que se actualice alguna excepción al principio de definitividad.

Es decir, se interpretó que el ISSSTE, cuando en su calidad de ente asegurador, concede, niega, revoca, suspende, modifica o reduce pensiones, actúa



con el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo (en un plano de supra a subordinación), que es lo que en este caso interesa, al margen de que haya establecido que debía agotarse el juicio administrativo ante el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, antes de acudir a la instancia constitucional, salvo aquellos casos en que se actualizara una excepción al principio de definitividad que rige el amparo.

Conclusión a la que arribó la Segunda Sala, bajo la premisa de que si los ordenamientos legales, como son la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como su estatuto orgánico que rige ese instituto, le atribuyen facultades para conceder, negar, suspender, revocar o modificar las pensiones en general, dicho organismo descentralizado sí es autoridad para efectos del juicio de amparo, en virtud de que afecta la esfera jurídica de los pensionados en forma unilateral, ya que no se trata de una relación de coordinación, sino de supra a subordinación, al imponer tal organismo su voluntad de manera unilateral sin necesidad de acudir a los tribunales, ni con el consenso de la voluntad del afectado.

Por tanto, concluyo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la orden de suspensión, reducción o descuento de la pensión por viudez constituye un acto susceptible de combatirse a través del juicio de amparo, al constituir un acto unilateral, a través del cual se extingue o modifica la situación derivada del acto de otorgamiento de tal pensión, el cual constituye el derecho a disfrutar la misma, sin necesidad de que el ISSSTE deba acudir ante los tribunales o alguna otra autoridad para afectar de tal manera la esfera jurídica del pensionado, o necesite del consentimiento del interesado, dado que se trata del ejercicio de una facultad irrenunciable.

Interpretación que quedó plasmada en la jurisprudencia 2a./J. 111/2005,¹⁸ que se reproduce:

"INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DICTADAS

¹⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 326, registro digital: 177279.



POR AQUÉL O POR SUS ÓRGANOS DEPENDIENTES, QUE CONCEDAN, NIEGUEN, REVOQUEN, SUSPENDAN, MODIFIQUEN O REDUZCAN LAS PENSIONES, SON ACTOS DE AUTORIDAD IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PREVIAMENTE AL AMPARO, SALVO QUE SE ACTUALICE ALGUNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. Conforme a los artículos 51, antepenúltimo y último párrafos, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 46, fracción II, del Estatuto Orgánico del propio Instituto, éste está facultado legalmente para conceder, negar, suspender, modificar o revocar las pensiones; resoluciones que constituyen actos de autoridad en tanto que afectan en forma unilateral la esfera jurídica del particular sin necesidad de contar con su consentimiento o de acudir previamente a los tribunales. Por tanto, en términos del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tales actos son impugnables optativamente a través del recurso de revisión o por medio del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, previamente al juicio de garantías, acorde con el precepto 11, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal citado, con la salvedad de que no habrá obligación de agotar el juicio ordinario indicado cuando se actualice alguna excepción al principio de definitividad previsto en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo. En esta tesitura, se concluye que debe abandonarse parcialmente el criterio establecido en la tesis 2a. XLVII/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, mayo de 2001, página 454, con el rubro: 'INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. PARA DETERMINAR CUÁL ES EL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE DEBE CONOCER DE LOS JUICIOS LABORALES EN LOS QUE SE RECLAME EL PAGO DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL A ESE ORGANISMO, DEBE ATENDERSE AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL QUE RIGE EL VÍNCULO LABORAL DEL QUE ÉSTAS DERIVAN.', para establecer que no es aplicable en los casos en que únicamente se demanden al referido Instituto las resoluciones (órdenes) mediante las cuales haya concedido, negado, suspendido, revocado, modificado o reducido la pensión respectiva."

En conclusión, conforme a lo interpretado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias 2a./J. 111/2005 y 2a./J. 3/2010,



y lo previsto en los artículos 1, 4, 5, 105, fracciones I, III y VIII, y 113, fracciones I, III, IV y XIII, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, el ISSSTECALI es un organismo público descentralizado que tiene a su cargo las prestaciones que esa ley establece, entre las que se encuentran la jubilación y las pensiones, por retiro de edad y tiempo de servicio, invalidez o muerte; y entre sus facultades se encuentran las de conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones.

Y, cuando en respuesta a una solicitud niega el otorgamiento de una pensión, no hay duda de que no se trata de una relación de coordinación, sino de supra a subordinación, ya que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de los asegurados o beneficiarios, al afectar su esfera jurídica, en forma unilateral y obligatoria, en ejercicio de facultades decisorias que le están atribuidas en la ley, que constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable al ser de naturaleza pública la fuente de esa potestad; y, de esa manera reúne los atributos para ser considerado como un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, en tanto que afecta en forma unilateral la esfera jurídica del jubilado o pensionado al imponerle su voluntad sin necesidad de acudir a los tribunales o al consenso de la voluntad del afectado.

No pasa inadvertido para este Pleno de Circuito que ante lo expuesto y resuelto pueden surgir algunas interrogantes, cuyo análisis se omitirá porque rebasa la materia de esta contradicción de tesis, en la medida de que lo ya expresado es suficiente para definir si en la hipótesis analizada, el acto emitido por el ISSSTECALI proviene de una autoridad para los efectos del juicio de amparo indirecto, conforme a lo previsto en el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo sin que ello implique que se esté prejuzgando sobre la procedencia del juicio de amparo indirecto a la luz de alguna hipótesis de improcedencia distinta a la que dio origen a la oposición de criterios.

De tal suerte que el juicio de amparo procederá, en su caso, una vez agotado el principio de definitividad o cuando se verifique que se está ante uno de los casos de excepción a dicho principio.



Sin que constituya la materia de esta contradicción de tesis, dilucidar si debe o no agotarse el juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa Estatal, o algún otro recurso o medio de defensa, previamente a promover el juicio de amparo cuando se pretende reclamar del ISSSTECALI, en su calidad de ente asegurador, la resolución que niega el otorgamiento de una pensión.

En tales condiciones, lo que procede es declarar que la **tesis que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia**, es la siguiente:

AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (ISSSTECALI), ENTRE OTROS CASOS, CUANDO SE LE RECLAMA LA RESOLUCIÓN QUE NIEGA EL OTORGAMIENTO DE UNA PENSIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios contradictorios al analizar si el ISSSTECALI, tiene el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo indirecto, cuando en su calidad de ente asegurador se le reclama la resolución que niega el otorgamiento de una pensión.

Criterio jurídico: El Pleno del Decimoquinto Circuito determina que el ISSSTECALI sí actúa con el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo indirecto, cuando en su calidad de ente asegurador se le reclama la resolución que niega el otorgamiento de una pensión.

Justificación: Conforme a lo interpretado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias 2a./J. 111/2005 y 2a./J. 3/2010, y a lo previsto en los artículos 1, 4, 5, 105, fracciones I, III y VIII, y 113, fracciones I, III, IV y XIII, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, el ISSSTECALI es un organismo público descentralizado que tiene a su cargo las



prestaciones que esa ley establece, entre las que se encuentran la jubilación y las pensiones por retiro de edad y tiempo de servicio, invalidez o muerte; y entre sus facultades se encuentran las de conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones. Entonces, cuando el referido instituto, en su calidad de ente asegurador, en respuesta a una solicitud niega el otorgamiento de una pensión, no hay duda de que no se trata de una relación de coordinación, sino de supra a subordinación, ya que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de los asegurados o beneficiarios, al afectar su esfera jurídica, en forma unilateral y obligatoria, en ejercicio de facultades decisorias que le están atribuidas en la ley, que constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable al ser de naturaleza pública la fuente de esa potestad, sin necesidad de acudir a los tribunales o al consenso de la voluntad del afectado; y de esa manera reúne los atributos para ser considerado como un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo. De tal suerte que el juicio de amparo procederá, en su caso, una vez agotado el principio de definitividad o cuando se verifique que se está ante uno de los casos de excepción a dicho principio.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—**Existe** la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por el **Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito** al resolver el **amparo en revisión 305/2019** y el **Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, al decidir el **amparo en revisión 28/2019**.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno del Decimoquinto Circuito, que se precisa en el último considerando de este fallo.

TERCERO.—En términos del artículo 219 de la Ley de Amparo, remítase la tesis que se sustenta en la presente resolución a la Dirección General de la



Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno del Decimoquinto Circuito, por unanimidad de ocho votos de los Magistrados Jorge Alberto Garza Chávez, Blanca Evelia Parra Meza, Gustavo Gallegos Morales presidente, Susana Magdalena González Rodríguez, Adán Gilberto Villarreal Castro, Alejandro Gracia Gómez, Rosa Eugenia Gómez Tello Fosado y María Elizabeth Acevedo Gaxiola ponente; ante el licenciado Óscar Jaime Carrillo Maciel, secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

"Mexicali, Baja California, el veintinueve de junio de dos mil veintiuno, el suscrito Óscar Jaime Carrillo Maciel, secretario de Acuerdos del Pleno certifica que la presente es reproducción fiel y exacta de la resolución dictada en la contradicción de tesis 5/2020, por el Pleno del Decimoquinto Circuito, en sesión ordinaria remota celebrada por medios electrónicos el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, y se expide en treinta y un fojas útiles por ambos lados en las que se incluye la presente certificación; y, en términos de los artículos 3, 68, 73, 111, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos."

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 12/2012 (10a.) y 543 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 666 y *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011*, Novena Época, Tomo II, Procesal Constitucional 1. Común Primera Parte - SCJN Cuarta Sección - página 600, con números de registro digital: 2000464 y 1002609, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de julio de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (ISSSTECALI), ENTRE OTROS CASOS, CUANDO SE LE RECLAMA LA RESOLUCIÓN QUE NIEGA EL OTORGAMIENTO DE UNA PENSIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios contradictorios al analizar si el ISSSTECALI, tiene el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo indirecto, cuando en su calidad de ente asegurador se le reclama la resolución que niega el otorgamiento de una pensión.

Criterio jurídico: El Pleno del Decimoquinto Circuito determina que el ISSSTECALI sí actúa con el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo indirecto, cuando en su calidad de ente asegurador se le reclama la resolución que niega el otorgamiento de una pensión.

Justificación: Conforme a lo interpretado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias 2a./J. 111/2005 y 2a./J. 3/2010, y a lo previsto en los artículos 1, 4, 5, 105, fracciones I, III y VIII, y 113, fracciones I, III, IV y XIII, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, el ISSSTECALI es un organismo público descentralizado que tiene a su cargo las prestaciones que esa ley establece, entre las que se encuentran la jubilación y las pensiones por retiro de edad y tiempo de servicio, invalidez o muerte; y entre sus facultades se encuentran las de conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones. Entonces, cuando el referido instituto, en su calidad de ente asegurador, en respuesta a una solicitud niega el otorgamiento de una pensión, no hay duda de que no se trata de una relación de coordinación, sino de supra a subordinación, ya que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de los asegurados o beneficiarios, al afectar su esfera jurídica, en forma unilateral y obligatoria, en ejercicio de facultades decisorias que le están atribuidas en la ley, que constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable al ser de naturaleza pública la fuente de esa potestad, sin necesidad de acudir a los tribunales o al consenso de la voluntad del



afectado; y de esa manera reúne los atributos para ser considerado como un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo. De tal suerte que el juicio de amparo procederá, en su caso, una vez agotado el principio de definitividad o cuando se verifique que se está ante uno de los casos de excepción a dicho principio.

PLENO DEL DECIMOQUINTO CIRCUITO.

PC.XV. J/3 A (11a.)

Contradicción de tesis 5/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Cuarto y Sexto, ambos del Décimo Quinto Circuito. 25 de mayo de 2021. Unanimidad de ocho votos de los Magistrados Jorge Alberto Garza Chávez, Blanca Evelia Parra Meza, Gustavo Gallegos Morales, Susana Magdalena González Rodríguez, Adán Gilberto Villarreal Castro, Alejandro Gracia Gómez, Rosa Eugenia Gómez Tello Fosado y María Elizabeth Acevedo Gaxiola. Ponente: María Elizabeth Acevedo Gaxiola. Secretario: Óscar Jaime Carrillo Maciel.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 305/2019, y el diverso sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 28/2019.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 111/2005 y 2a./J. 3/2010, de rubros: "INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DICTADAS POR AQUÉL O POR SUS ÓRGANOS DEPENDIENTES, QUE CONCEDAN, NIEGUEN, REVOQUEN, SUSPENDAN, MODIFIQUEN O REDUZCAN LAS PENSIONES, SON ACTOS DE AUTORIDAD IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PREVIAMENTE AL AMPARO, SALVO QUE SE ACTUALICE ALGUNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD." y "PENSIONES DEL ISSSTELEÓN. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO EN EL QUE SE RECLAMA SU INDEBIDA CUANTIFICACIÓN." citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXII, septiembre de 2005, página 326 y XXXI, enero de 2010, página 282, con números de registro digital: 177279 y 165492, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de julio de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



CONTRATO DE SEGURO DE VEHÍCULO. LA AGRAVACIÓN AL RIESGO CONTRATADO SE ACTUALIZA, POR REGLA GENERAL, CUANDO EL ASEGURADO OMITE MANIFESTAR QUE SE UTILIZA PARA EL SERVICIO DE TRANSPORTE MEDIANTE EL USO DE PLATAFORMAS DIGITALES Y EL SINIESTRO ACONTECE AL PRESTARSE EL SERVICIO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 11/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SÉPTIMO Y EL DÉCIMO SEGUNDO TRIBUNALES COLEGIADOS, AMBOS EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 4 DE MAYO DE 2021. UNANIMIDAD DE DIECISÉIS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS WILFRIDO CASTAÑÓN LEÓN, LUZ DELFINA ABITIA GUTIÉRREZ, SOFÍA VERÓNICA ÁVALOS DÍAZ, MAURO MIGUEL REYES ZAPATA, WALTER ARELLANO HOBELSBERGER, CARLOS MANUEL PADILLA PÉREZ VERTTI, MARCO POLO ROSAS BAQUEIRO, JOSÉ JUAN BRACAMONTES CUEVAS, ANA MARÍA SERRANO OSEGUERA, MARTHA GABRIELA SÁNCHEZ ALONSO, J. REFUGIO ORTEGA MARÍN, RÓMULO AMADEO FIGUEROA SALMORÁN, MARÍA CONCEPCIÓN ALONSO FLORES, CARLOS ARELLANO HOBELSBERGER, FRANCISCO JAVIER SANDOVAL LÓPEZ Y J. JESÚS PÉREZ GRIMALDI. PONENTE: MARTHA GABRIELA SÁNCHEZ ALONSO. SECRETARIA: REYNA MARÍA TREJO TÉLLEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, correspondiente a la sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno.

VISTOS, los autos para dictar sentencia en la contradicción de tesis **11/2020**.

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción.** Mediante escrito fechado el cinco de octubre de dos mil veinte, dirigido a este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito,¹ el Magistrado presidente del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia

¹ Recibido vía electrónica el trece de octubre de dos mil veinte, al que se anexó la versión digital de la ejecutoria dictada en el amparo directo 1002/2019.



Civil del Primer Circuito denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio sostenido por ese tribunal, al resolver el juicio de amparo directo **1002/2019**, en contra del sustentado por el **Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil de este Circuito**, al resolver el juicio de amparo directo **347/2018**.²

SEGUNDO.—**Trámite de la denuncia de contradicción de tesis.** Median- te acuerdo de catorce de octubre de dos mil veinte, la Magistrada presidenta del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis y la registró con el número 11/2020. Asimismo, solicitó a la presidencia del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Pri- mer Circuito la remisión de la ejecutoria digitalizada de su índice y manifestara sobre la vigencia o abandono del criterio adoptado.

De igual forma, en el acuerdo de admisión se ordenó la remisión de la ver- sión electrónica del referido proveído a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se informara sobre la existencia de alguna contradicción de tesis sobre el tema; mediante oficio DGCCST/X/225/10/2020, el director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis informó que en la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se encuentra radicada alguna con- tradicción de tesis relacionada con el tema que aquí se analiza.

Por auto de veintisiete de octubre de dos mil veinte se tuvo por integrada la contradicción de tesis y se turnó al Magistrado Víctor Hugo Díaz Arellano, integrante del Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito para la formulación del proyecto de resolución, para lo cual fue concedida la prórroga solicitada.

² Asunto del que derivó la tesis aislada I.120.C.152 C (10a.), de título y subtítulo: "PÓLIZA DE SE- GURO. LA ASEGURADORA NO PUEDE LIBERARSE DE SU OBLIGACIÓN RESARCITORIA POR EL ROBO TOTAL DEL VEHÍCULO, SI ARGUMENTA QUE EL ASEGURADO CONTRAVINO AQUÉLLA, AL NO ADVERTIRSE LA EXCLUSIÓN EXPRESA DE UN SERVICIO DE TRANSPORTE PRIVADO O PARTICULAR (*UBERY/O CABIFY MÉXICO*), PUES ESE HECHO NO SE RELACIONA CON UNA AGRA- VACIÓN Y CONSECUENTE RESTRICCIÓN DE LA OBLIGACIÓN INDEMNIZATORIA.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 68, Tomo III, julio de 2019, página 2139, con número de registro digital: 2020306 y en el *Semanario Judicial de la Federa- ción* del viernes 12 de julio de 2019 a las 10:19 horas.



Mediante acuerdo de nueve de diciembre de dos mil veinte, la Magistrada presidenta del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito acordó el retorno del presente asunto al Magistrado J. Jesús Pérez Grimaldi, quien como representante del órgano jurisdiccional al que se asignó el asunto, integraría este Pleno de Circuito a partir del uno del enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno.

Posteriormente, con motivo de la readscripción del Magistrado J. Jesús Pérez Grimaldi, en proveído de veintiocho de enero de dos mil veintiuno se acordó el retorno del asunto a la Magistrada Martha Gabriela Sánchez Alonso (designada por el periodo en comentario), para la formulación del proyecto de resolución, para lo cual fue concedida la prórroga solicitada.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 y 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, de la Ley de Amparo, 41 Bis, 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados en Materia Civil de este Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, al haberse realizado por el Magistrado presidente del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, que resolvió el amparo directo civil DC. 1002/2019, materia del presente medio de unificación de criterios.

TERCERO.—**Posturas contendientes.** La discrepancia de los pronunciamientos que de manera preliminar consideró la presidenta del Pleno de Circuito estriba

³ Vigente a la fecha y pendiente a publicación de la ley secundaria que norma el funcionamiento y organización del Pleno Regional.



en determinar si la prestación de servicios de transporte mediante el uso de plataformas tecnológicas es de carácter público o privado y como agravación al riesgo en el reclamo del pago del siniestro que ampara una póliza de seguro, lo anterior con independencia del contexto particular o circunstancial en las ejecutorias contendientes, al carecer de relevancia los demás aspectos ahí analizados.

1. Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Amparo directo civil DC. 1002/2019⁴ que informa lo siguiente:

1.1. Acto reclamado: La sentencia de ocho de noviembre de dos mil diecinueve pronunciada por el Juez Décimo de lo Civil de Proceso Oral de la Ciudad de México en el juicio oral mercantil 93/2019, promovido por ***** en contra de ***** , en la que se declaró procedente la acción de pago de la cantidad reclamada, menos el deducible respectivo establecido en la póliza de seguro base de la acción, con motivo del siniestro ocurrido al vehículo asegurado, así como el pago de la cantidad resultante por concepto de indemnización por mora.

1.2. Ejecutoria de amparo: En el juicio de amparo directo civil DC. 1002/2019, promovido por ***** , se concedió la protección constitucional solicitada y negó la protección constitucional en el amparo adhesivo.

Las consideraciones esenciales que forman parte de la presente contradicción de tesis (concesión del amparo), son las siguientes:

La cobertura de la póliza de seguro, base de la acción, amparaba el robo total del vehículo descrito en la carátula de dicho documento, en la que se indicó que éste se regía por las condiciones generales del seguro que el cliente recibió, las cuales podían consultar en la liga de Internet de la compañía aseguradora y, además, que en el apartado de "uso" de la unidad asegurada, el contratante declaró que se destinaría para "uso" "normal", "servicio particular".

⁴ Ejecutoria de 31 de julio de 2020, pronunciada por unanimidad de votos de los Magistrados Roberto Ramírez Ruiz, Fernando Alberto Casasola Mendoza (ponente) y Ruth Edith Pacheco Escobedo (secretaría en funciones de Magistrado de Circuito).



También consideró que acorde a la definición de los conceptos de "*uso del vehículo*"⁵ y "*uso normal o personal*"⁶ señaladas en las condiciones generales, se demostró que el seguro automotriz contratado con cobertura total se destinó a un vehículo de uso particular y, por tanto, que al demostrarse plenamente que dicho automotor estaba registrado en la plataforma tecnológica *Uber*, destinada al transporte de pasajeros, dicha especulación mercantil excluía el pago del siniestro conforme a lo establecido en la cláusula 3a., punto 6, denominada "*riesgos no amparados por el contrato*",⁷ del mencionado documento.

La consideración precedente se sustentó en:

a) El artículo 9, fracción LXXXIII, de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México,⁸ así como en la consulta en el portal de Internet de la plataforma tecnológica *Uber*, estimándose que, atento al esquema de negocios de ésta, los conductores asociados obtienen ganancias económicas que denotan una especulación eminentemente mercantil y, por tanto, que ese ánimo de lucro no podía subsumirse en la categoría de uso particular de automóviles definida en la referida ley de movilidad.

b) El artículo 9, fracción LXXXIV, de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México,⁹ que define al servicio de transporte "*privado*", en cuyo supuesto se re-

⁵ "**Uso del vehículo:** Característica que define la utilización que se le da el (sic) vehículo objeto del seguro, el cual se establece en la carátula de la póliza y determina el tipo de riesgo asumido por la compañía con el cual se determina el costo de la prima."

⁶ "**Uso normal o personal.** Entendiéndose que se destina al transporte de personas o transporte de enseres domésticos o mercancías sin fines de lucro."

⁷ "**Cláusula 3a. Riesgos no amparados por el contrato.**

"Este seguro en ningún caso ampara:

"... 6. Destinarlo a un uso o servicio diferente al indicado en la póliza."

⁸ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del catorce de julio de dos mil catorce, que dispone: "**Artículo 9.** Para aplicación, interpretación y efectos de la presente ley, se entiende por: ... **LXXXIII. Servicio particular de transporte:** Es la actividad por virtud de la cual, mediante el registro correspondiente ante la administración pública, las personas físicas o morales satisfacen sus necesidades de transporte, de pasajeros o de carga, siempre que tengan como fin, el desarrollo de sus actividades personales o el cumplimiento de su objeto social y en tanto no impliquen un fin lucrativo o de carácter comercial."

⁹ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del catorce de julio de dos mil catorce, que dispone: "**Artículo 9.** Para aplicación, interpretación y efectos de la presente ley, se entiende por: ...



quería que la transportación no se ofreciera al público en general y, en el caso, sí lo es, ya que para acceder a la mencionada aplicación tecnológica, sólo era menester que los usuarios se inscriban y proporcionen determinados datos (nombre, apellidos, número telefónico, cuenta de correo electrónico y contraseña), lo cual denotaba que se trata de un servicio al alcance de cualquier persona, sin distinción de raza, género, origen étnico, estrato social, poder adquisitivo, domicilio, solvencia económica, o algún otro factor distinto a los campos de captura de la pantalla respectiva.

En función de lo expuesto, el Tribunal Colegiado concluyó que la variación del uso particular del vehículo señalada en la póliza de seguro, por el uso de transporte mediante la plataforma tecnológica *Uber* [empresa internacional que proporciona a sus clientes una red de transporte, a través de un software de aplicación móvil (app), que conecta a los pasajeros con los conductores de vehículos registrados en su plantilla, **los cuales ofrecen un servicio de transporte al público, con el ánimo de obtener un lucro**], provocó la agravación esencial del riesgo y, por tanto, la pérdida del derecho a la indemnización que cubría la referida póliza, con fundamento en los artículos 52 y 53, fracción I, de la Ley sobre el Contrato de Seguro.

2. Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Amparo directo DC. 347/2018,¹⁰ relacionado con el DC. 348/2018, que informa lo siguiente:

2.1. Actos reclamados: La sentencia de seis de abril de dos mil dieciocho pronunciada por el Juez Décimo Primero de lo Civil de Proceso Oral de la Ciudad de México¹¹ en el juicio oral mercantil 159/2017, promovido por ***** en

LXXXIV. Servicio privado de transporte: Es la actividad por virtud de la cual, mediante el permiso otorgado por la secretaría, las personas físicas o morales satisfacen sus necesidades de transporte de pasajeros o de carga, relacionadas directamente ya sea con el cumplimiento de su objeto social o con la realización de actividades comerciales, sean éstas de carácter transitorio o permanente y que no se ofrece al público en general."

¹⁰ Ejecutoria de 25 de abril de 2019, pronunciada por unanimidad de votos de los Magistrados Adalberto Eduardo Herrera González (ponente), Gonzalo Arredondo Jiménez y Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán.

¹¹ Sentencia dictada en cumplimiento a la ejecutoria de amparo emitida por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en el expediente DC. 598/2017.



contra de ***** , en la que el actor probó la acción ejercida y, entre otros aspectos, se condenó a la mencionada aseguradora al pago de la suerte principal reclamada, derivada de la póliza de seguro de automóviles contratada, así como a la indemnización por mora respectiva.

2.2. Ejecutoria de amparo: En el juicio de amparo directo civil DC. 347/2018, relacionado con el DC. 348/2018, promovido por ***** , se negó la protección constitucional solicitada.

Las consideraciones esenciales de la ejecutoria que están relacionadas con la presente contradicción de tesis, son las siguientes:

El Tribunal Colegiado calificó de inoperantes los argumentos relacionados con el uso comercial del vehículo asegurado, quien prestaba el servicio en la empresa Cabify, porque la compañía quejosa no controvertió la consideración del Juez responsable relativa a que ésta no demostró que las condiciones generales del seguro que exhibió en el juicio fueron entregadas al asegurado.

Además, consideró que aun cuando de la póliza de seguro se desprendía que el automóvil asegurado era de uso particular y éste se destinó al servicio de transporte particular de pasajeros denominado Cabify, lo cierto era que de la literalidad del mencionado documento no se advertía exclusión expresa al respecto y, además, agregó que el antónimo de servicio particular, era servicio público y, por tanto, su uso no atendía a una cuestión comercial.

Aunado a que de las páginas electrónicas de las empresas *Uber* y *Cabify*, se advertía que éstas se dedicaban al servicio de transporte privado, a través de la conexión de Internet, para lo cual precisó **el procedimiento** para que el usuario accediera a la aplicación, consistente en el registro desde la página de Internet y el ingreso de datos personales, tales como: nombre, correo electrónico, domicilio, número de celular y la tarjeta de débito o crédito en la que se aplicaría el cargo respectivo; así como **la mecánica** en el empleo de la aplicación.¹²

¹² "... a. El usuario debe señalar el punto de ubicación donde se encuentra;

"b. Elegir el destino;



También estimó una diferencia conceptual entre riesgo y siniestro, al sostener que conforme al artículo 55 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, la aseguradora no podía liberarse de sus obligaciones, cuando el incumplimiento no tuviera influencia sobre el siniestro o sobre la extensión de sus prestaciones.

Que de una interpretación sistemática de los artículos 52, 55, 58, fracción I, 61 y 78 de la ley especial en cita, se advierte que la agravación del riesgo se refiere "**... a un hecho de tal magnitud que la empresa aseguradora habría contratado en condiciones diversas si al celebrar el contrato hubiera conocido una agravación análoga, puesto que en esa hipótesis, tal hecho o hechos pudieron impedir o atenuar el riesgo, o bien, impedir su agravación ...**"; caso en el cual, sostiene, cesa la obligación de la aseguradora frente a la omisión de avisar la esencial agravación del riesgo, o de la culpa en que incurre el asegurado, las cuales influyen en el siniestro.

Las consideraciones de la ejecutoria de amparo en comento, dieron lugar al criterio sustentado en la tesis aislada número I.12o.C.152 C (10a.),¹³ de título, subtítulo y texto:

"PÓLIZA DE SEGURO. LA ASEGURADORA NO PUEDE LIBERARSE DE SU OBLIGACIÓN RESARCITORIA POR EL ROBO TOTAL DEL VEHÍCULO, SI ARGUMENTA QUE EL ASEGURADO CONTRAVINO AQUÉLLA, AL NO ADVERTIRSE LA EXCLUSIÓN EXPRESA DE UN SERVICIO DE TRANSPORTE PRIVADO O PARTICULAR (*UBER* Y/O *CABIFY* MÉXICO), PUES ESE HECHO NO SE RELACIONA CON UNA AGRAVACIÓN Y CONSECUENTE RESTRICCIÓN DE LA OBLIGACIÓN INDEMNIZATORIA. La prestación de los servicios de transporte de las empresas denominadas '*Uber*' y/o '*Cabify México*', es de carácter privado o

"c. El servicio de transporte privado recoge al cliente en el lugar indicado, e inicia el viaje hacia su destino; y,

"d. Al terminar el viaje, se envía al correo electrónico del usuario, un documento denominado 'recibo' donde se detalla, la ruta y el tiempo realizado, el nombre del conductor o chofer, la 'tarifa', la cual se refiere al importe que se cobró por el servicio, y los últimos cuatro dígitos de la tarjeta de crédito o débito del usuario en la que se hizo el cargo respectivo."

¹³ Tesis publicada con número de registro digital: 2020306, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 68, Tomo III, julio de 2019, página 2139 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de julio de 2019 a las 10:19 horas».



particular, dado que las páginas de Internet o aplicaciones de éstas, así como la forma en que operan son conocidas por cierto sector de la sociedad, aunado a que de esas ligas electrónicas se advierte que se dedican al servicio de transporte privado mediante una conexión de Internet y, para su uso, el cliente o usuario debe, primero, registrarse desde la página de Internet o en la aplicación descargada en el dispositivo electrónico; y, segundo, ingresar datos generales, como son: nombre, correo electrónico, domicilio, número telefónico (celular), así como la tarjeta de débito o crédito, a la cual se le aplicarán los cargos por el servicio, en tanto que en la práctica común de este tipo de servicio de transporte privado el usuario debe señalar el punto de ubicación donde se encuentra y elegir el destino, mientras que el operador del vehículo de transporte privado recoge al cliente en el lugar indicado y lo lleva a su destino, punto y tiempo en los que se envía, al correo electrónico del usuario, un documento denominado 'recibo' donde se detallan, la ruta y el tiempo realizado, el nombre del conductor o chofer y la tarifa cobrada, así como los últimos cuatro dígitos de la tarjeta de cargo. Luego, resulta incorrecto que un asegurado contravenga la póliza de seguro y que, por ende, no pueda ser indemnizado por la actualización del siniestro ocurrido (robo total del vehículo), cuando de la póliza de seguro no se advierte la exclusión expresa de un servicio de transporte privado o particular, pues ese hecho no se relaciona con una agravación y consecuente exclusión o restricción de la obligación indemnizatoria; de ahí que acorde con el artículo 55 de la Ley sobre el Contrato de Seguro, la aseguradora no podrá liberarse de sus obligaciones cuando el incumplimiento no tenga influencia sobre el siniestro o sobre la extensión de sus prestaciones, es decir, que no exista una agravación esencial del riesgo, conforme al artículo 52 de la misma ley. Por tanto, si el legislador quiso que se demostraran indubitablemente las causas de liberación de la obligación resarcitoria y lo que se adecua a una agravación esencial es el uso del vehículo para servicio público, por así haberse pactado en la póliza de seguro, en tanto que el uso de transporte de 'Uber' y/o 'Cabify México', es particular o privado, este último no actualiza una agravación esencial como causa de exclusión de la obligación resarcitoria, de manera que la defensa o excepción opuesta en esos términos debe desestimarse."

CUARTO.—Presupuestos para determinar la existencia o inexistencia de la contradicción.



Precisado lo anterior, lo procedente es determinar si el presente asunto cumple con los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis fijados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales exigen la necesidad de unificar criterios, para lo cual es indispensable determinar la posible discrepancia en el proceso de interpretación, no así en el resultado adoptado por los tribunales contendientes,¹⁴ conforme a los siguientes requisitos:

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

b. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el

¹⁴ Jurisprudencia número 1a./J. 23/2010, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 165076, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, de rubro y texto: "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 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."



alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

c. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina para resolver las posturas discrepantes.

Requisitos contenidos en la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 165077, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."¹⁵

Además, no es necesario que las cuestiones fácticas que rodean los casos de los que emanan los criterios contendientes sean exactamente iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes y pueden ser sólo adyacentes, debiéndose privilegiar en tal supuesto la función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.¹⁶

¹⁵ Jurisprudencia número 1a./J. 22/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 165077, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."

¹⁶ Jurisprudencia número P./J. 72/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 164120, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS



De las ejecutorias de amparo señaladas en el considerando que antecede, se advierte que:

I. Los Tribunales Colegiados contendientes realizaron un análisis interpretativo de la naturaleza del servicio de transporte que prestaron los vehículos asegurados, con el objeto de llegar a una solución en el pago del siniestro señalado en la póliza de seguro, dependiendo de la agravación o no del riesgo

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."



para su procedencia, tal y como se advierte de las posturas adoptadas en las ejecutorias de amparo, materia de la presente contradicción.

II. Los Tribunales Colegiados adoptaron criterios jurídicos discrepantes, porque en el análisis interpretativo que efectuaron, uno arribó a la conclusión de que el servicio de transporte que se presta mediante el uso de plataformas digitales es de carácter público; mientras que el otro, consideró que es privado.

Esto, porque el Séptimo Tribunal Colegiado consideró que el registro de un vehículo asegurado en una plataforma tecnológica para el transporte de pasajeros, conlleva una especulación mercantil, que varió el uso particular para el cual se contrató el seguro automotriz y, por tanto, se actualizó la causa de exclusión de responsabilidad prevista en las condiciones generales del seguro; en cambio, el Décimo Segundo Tribunal Colegiado contradice esa postura, al diferenciar los conceptos de especulación mercantil y servicio público, con el objeto de establecer que la prestación del transporte de las empresas denominadas *Uber* y *Cabify México*, es de carácter privado.

Así, de la confrontación de las consideraciones en comento, se concluye que sí existe contradicción de criterios, pues los Tribunales Colegiados contendientes abordaron el estudio de la misma cuestión jurídica, esto es, las características inherentes al servicio de transporte mediante el uso de plataformas digitales, para arribar a decisiones discrepantes, pues a partir de la distinción pública y privada del servicio decidieron la demostración o no de la agravación del riesgo, como causa de exclusión del pago de la póliza de seguro, que constituye el tema a tratar en este asunto.

De lo que se colige que, para resolver la presente contradicción de tesis, lo procedente es responder a las siguientes preguntas: **¿Cuál es la naturaleza jurídica de la prestación del servicio de transporte mediante el uso de plataformas digitales?** y **¿Es procedente el pago de la póliza de seguro por siniestro, cuando el asegurado declara que el vehículo asegurado es para uso particular o privado, y se utiliza para el servicio de transporte de vehículos inscritos en una plataforma digital o tecnológica?**



QUINTO.—**Estudio.** Este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en esta resolución.

A fin de dar respuesta a las preguntas señaladas en párrafos precedentes, se estima conveniente examinar, en primer orden, la naturaleza de la prestación del servicio de transporte, mediante el uso de plataformas digitales, con la finalidad de determinar si dicho servicio influye o no en la agravación del riesgo contratado, conforme a los temas que se indican.

Concepto y características del servicio público.

La noción de servicio público tiene su origen en la actividad que desempeña el Estado, cuyo objeto es la satisfacción de necesidades de interés general.¹⁷

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México define al servicio público como la: "*Institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental.*"¹⁸

Para Garrido Falla,¹⁹ es: "*toda actividad prestacional (técnica, material o económica, nunca formal) que, por razones de interés general y sin ánimo de estimular la adopción de un determinado comportamiento o la ejecución de una concreta tarea por los particulares, una administración pública, en el ejercicio de sus competencias, tras haber asumido como propia la titularidad de dicha actividad prestacional, desarrolla, directa o indirectamente, en beneficio de dichos particulares, bajo un régimen jurídico privativo, presidido por los principios de continuidad/regularidad, adaptación e igualdad.*"

¹⁷ Fraga, G. (1987). "*Derecho administrativo*" (p. 243). México, Editorial Porrúa.

¹⁸ *Diccionario Jurídico Mexicano* (1985). Tomo VIII (p. 117). México, Editorial Porrúa.

¹⁹ Citado por Almeida M., Gómez-Olano D. y Sánchez J., (2014) Cap. 6 "*Los contratos del sector público*". En Mariano Yzquierdo Tolsada. (Ed.) "*Contratos*", tomo XIV (p. 539). España, Editorial Aranzadi.



Andrés Serra Rojas señala que: "*Desde el punto de vista legal, la creación de un servicio público es la obra del legislador, que en una ley general de servicios públicos, o en una ley que organiza un servicio público especializado, determina la posibilidad de atención de dicho servicio. La creación de un servicio público se verifica por la ley.*"²⁰

Este contexto doctrinario permite colegir que el servicio público se conforma por tres elementos esenciales, a saber:

a. Al sujeto que lo preside, pues el Estado es el encargado de su dirección y organización.

b. A su objeto, ya que su finalidad es la satisfacción del interés general.

c. El régimen de derecho público y especial, integrado por leyes y reglamentos que permiten la adecuada protección del interés general.

En cuanto a las características jurídicas del servicio público, Jorge Fernández Ruiz²¹ señala que son las siguientes:

1. Generalidad o universalidad, porque el servicio público está dirigido a todo individuo, previa satisfacción de los requisitos previstos en la ley.

2. Igualdad, que estriba en un trato igual o uniforme a los usuarios.

3. Regularidad, entendida como la regulación del servicio en una normatividad jurídica específica.

4. Continuidad, atinente a la permanencia en la prestación del servicio.

5. Obligatoriedad, derivada del deber del Estado para asegurar la prestación del servicio.

²⁰ Serra, A., "*Derecho administrativo*" (1985). Tomo I (p. 99). México, Editorial Porrúa.

²¹ En la obra intitulada "*Panorama del Derecho Mexicano*", "*Derecho Administrativo*" (pp. 108 a 115). México, McGraw-Hill/Interamericana Editores.



6. Adaptabilidad, referida a la posibilidad de modificar aspectos operativos, financiero, tecnológicos y de mantenimiento en la prestación del servicio, con el objeto de corregir sus deficiencias y otorgar seguridad al usuario.

7. Permanencia, consistente en la obligación de mantener la prestación del servicio, mientras subsista la necesidad de satisfacer las necesidades generales de la población.

En cuanto a la clasificación del servicio público, al caso interesa la señalada por Andrés Serra Rojas, que identifica como propios e impropios.

El servicio público propio es aquel que directamente presta la administración pública; mientras que los impropios, si bien tienen por objeto satisfacer una necesidad general y están regulados por leyes y reglamentos, lo cierto es que corresponden a una actividad privada.

A grandes rasgos los elementos señalados en el presente apartado tienen por objeto establecer que el servicio público atiende a la actividad del Estado conferida en la ley, cuyo fin exclusivo y primordial es satisfacer las necesidades sociales de interés general, a través de su prestación directa o indirecta, cuya naturaleza jurídica excluye la sujeción a un régimen privado.

Normativa que regula la prestación del servicio de transporte.

Los artículos 73, fracción XXIX-C, 115, fracción VI y 122, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²² establecen que el

²² **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"... **XXIX-C.** Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, así como en materia de movilidad y seguridad vial."

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:

"... **VI.** Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades



Congreso de la Unión es el órgano del Estado facultado para expedir leyes federales en materia de movilidad, seguridad vial y transporte. Además, en coordinación con el Gobierno de la Ciudad de México, los mecanismos para el desarrollo y ejecución de los servicios en esas materias.

Por su parte, los artículos 13, apartado E, 16, apartado H y punto 3, 19, punto 2 y 29, apartado D, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México,²³ establecen el derecho a la movilidad a través de un sistema integrado

federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, incluyendo criterios para la movilidad y seguridad vial, con apego a las leyes federales de la materia."

"Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. ...

"C. La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión.

"Para la eficaz coordinación a que se refiere el párrafo anterior, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; movilidad y seguridad vial; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública."

²³ **"Artículo 13**

"Ciudad habitable

"...

"E. Derecho a la movilidad

"1. Toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad, accesibilidad, comodidad, eficiencia, calidad e igualdad. De acuerdo a la jerarquía de movilidad, se otorgará prioridad a los peatones y conductores de vehículos no motorizados, y se fomentará una cultura de movilidad sustentable."

"Artículo 16

"Ordenamiento territorial

"...

"H. Movilidad y accesibilidad

"1. La ciudad garantizará la movilidad de las personas en condiciones de máxima calidad a través de un sistema integrado y multimodal de transporte, que atienda las necesidades sociales y ambientales, bajo los principios de equidad social, igualdad, de accesibilidad, diseño universal, eficiencia, seguridad, asequibilidad, permanencia, predictibilidad, continuidad, comodidad e higiene.

"...

"3. Las autoridades de la ciudad desarrollarán y ejecutarán políticas de movilidad, para lo cual deberán:

"a) Impulsar, a través de un plan de movilidad, la transición gradual hacia patrones donde predominen formas de movilidad colectivas, no motorizadas, motorizadas no contaminantes, peatonales, así como a base de nuevas tecnologías."



y multimodal de transporte que sea acorde a las necesidades de la sociedad y a los principios de equidad social, igualdad, de accesibilidad, diseño universal, eficiencia, seguridad, asequibilidad, permanencia, predictibilidad, continuidad, comodidad e higiene, cuya expedición corresponde al Congreso de la Ciudad de México, en coordinación con la Federación, los Estados y los Municipios.

En el caso, la normativa en materia de transporte está prevista en la Ley de Movilidad de la Ciudad de México,²⁴ en cuyos artículos 1o., 2o., fracción I y 5o.,²⁵ como en los numerales 47 y 57 a 59 del Reglamento de la Ley de

"Artículo 19

"Coordinación metropolitana y regional.

"... 2. El Gobierno de la Ciudad y las alcaldías impulsarán la creación de instancias y mecanismos de coordinación con la Federación, los Estados y Municipios para la planeación democrática del desarrollo y la prestación de servicios públicos de impacto regional y metropolitano, en materia de asentamientos humanos, gestión ambiental, movilidad, transporte, agua, saneamiento, gestión de residuos, seguridad ciudadana y demás facultades concurrentes, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes en la materia."

"Artículo 29

"Del Congreso de la Ciudad.

"...

"D. De las competencias del Congreso de la Ciudad de México.

"El Congreso de la Ciudad de México tendrá las siguientes competencias legislativas:

"a) Expedir y reformar las leyes aplicables a la Ciudad de México en las materias conferidas al ámbito local, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las que se ejerzan facultades concurrentes, coincidentes o de coordinación con los poderes federales y las que no estén reservadas a la Federación, así como las que deriven del cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y todas aquellas que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades concedidas a las autoridades de la ciudad."

²⁴ Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 29 de septiembre de 2020.

²⁵ **"Artículo 1.** Las disposiciones de la presente ley son de orden público y observancia general en la Ciudad de México; y tiene (sic) por objeto establecer las bases y directrices para planificar, regular, gestionar y ordenar la movilidad de las personas y del transporte de bienes.

"Las disposiciones establecidas en esta ley deberán garantizar el poder de elección que permita el efectivo desplazamiento de las personas en condiciones de seguridad, accesibilidad, comodidad, eficiencia, calidad, igualdad y sustentabilidad, que satisfaga las necesidades de las personas y el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

"La administración pública, atendiendo a las disposiciones reglamentarias y demás ordenamientos que emanen de esta ley, así como las políticas públicas y programas; deben sujetarse a la jerarquía de movilidad y a los principios rectores establecidos en este ordenamiento, promoviendo el uso de vehículos no contaminantes o de bajas emisiones contaminantes."

"Artículo 2. Se considera de utilidad pública e interés general:

"I. La prestación de los servicios públicos de transporte en la Ciudad, cuya obligación original de proporcionarlos corresponde a la administración pública, ya sea en forma directa o mediante concesiones o permisos a particulares."



Movilidad,²⁶ se prevé que la planificación, regulación, gestión y orden de la movilidad de las personas en esta entidad es de orden público y de observancia general, las cuales tienen por objeto garantizar el poder de elección que permi-

"Artículo 5. La movilidad es el derecho de toda persona y de la colectividad a realizar el efectivo desplazamiento de individuos y bienes para acceder mediante los diferentes modos de transporte reconocidos en la ley, a un sistema de movilidad que se ajuste a la jerarquía y principios que se establecen en este ordenamiento, para satisfacer sus necesidades y pleno desarrollo. En todo caso el objeto de la movilidad será la persona."

²⁶ **"Artículo 47.** El servicio público de transporte de pasajeros de tipo masivo, forma parte del Sistema Integrado de Transporte Público, y se prestará mediante los siguientes sistemas:

"I. El Sistema de Transporte Colectivo 'Metro';

"II. El Servicio de Transportes Eléctricos de la Ciudad de México;

"III. Sistema de Movilidad M1; y,

"IV. Otros que establezca el jefe de Gobierno mediante decreto."

"Artículo 57. Las personas morales que operen, administren y/o utilicen aplicaciones o plataformas informáticas para el control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, por medio de los cuales los particulares pueden contratar el Servicio de Transporte de Pasajeros Privado Especializado con Chofer, están obligados a registrarse ante la Secretaría, en los términos y plazos que ésta determine."

"Artículo 58. Para obtener la constancia de registro, la constancia de registro vehicular y, en su caso, el permiso correspondiente, las personas morales descritas en el artículo 57 del presente reglamento deberán realizar el procedimiento que la secretaría especifique y cumplir con lo que ésta requiera.

"Los vehículos que el titular de la constancia de registro pretenda registrar para obtener la constancia de registro vehicular deberán tener un costo de factura de origen de al menos \$200,000.00 (doscientos mil pesos 00/100 M.N.) o de conformidad con los lineamientos que para los efectos de actualización emita la secretaría; además el vehículo no podrá exceder los diez años de antigüedad y deberá cumplir con las condiciones técnicas que la secretaría determine.

"El titular de la constancia de registro deberá pagar los derechos correspondientes por cada vehículo que registre para obtener una constancia de registro vehicular. Únicamente los vehículos registrados por el titular de la constancia de registro, que cumplan con todos los requisitos y características que determine la secretaría, podrán obtener la constancia de registro vehicular.

"Una vez obtenida la constancia de registro vehicular, el titular de la constancia de registro deberá proporcionar a cada vehículo un tarjetón distintivo conforme lo determine la secretaría.

"Los vehículos que presten el servicio de transporte de pasajeros privado especializado con chofer, deberán realizar una validación vehicular anual que se compondrá de, al menos, una revisión documental y un proceso de inspección físico-mecánica, conforme lo determine la secretaría.

"El titular de la constancia de registro deberá cumplir con los requisitos señalados en el presente artículo, además de los señalados en el artículo 126 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal para, en su caso, solicitar el permiso anual correspondiente."

"Artículo 59. El titular de la constancia de registro deberá cumplir con lo siguiente:

"1. Realizar la aportación económica que la Secretaría determine al instrumento que se defina para tal efecto.

"2. Compartir, en los formatos y plazos establecidos por la secretaría, la información que ésta requiera para analizar y evaluar la operación del servicio.



ta el efectivo desplazamiento de las personas, a fin de satisfacer sus necesidades y el desarrollo de la sociedad.

Además, la regulación específica del servicio de transporte a través de vehículos inscritos en una plataforma tecnológica, guarda relación con lo establecido en los artículos 55, fracción I y 56 de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México,²⁷ al incluirlo como un transporte especializado.

"3. Especificar a la persona usuaria los factores de composición y variación de la tarifa durante cada trayecto, así como las modificaciones al elegir viajes multidestino o al cambiar el destino inicial.

"Las unidades registradas por él mismo, y sus choferes no podrán:

"a) Recibir pagos en efectivo;

"b) Recibir pago mediante tarjetas prepagadas no bancarias, ni mediante sistemas de pago en tiendas de conveniencia tipo monedero electrónico;

"c) Realizar base o sitio para prestación del servicio;

"d) Utilizar de manera indebida la vía pública; y,

"e) Operar un vehículo que preste el Servicio de Transporte de Pasajeros Privado Especializado con Chofer si la licencia del chofer no fue debidamente registrada durante el proceso de validación vehicular.

"Los vehículos que cuenten con la constancia de registro vehicular, y que presten el servicio de transporte de pasajeros privado especializado con chofer, estarán sujetos a las inspecciones y verificaciones por parte de la Secretaría de Medio Ambiente de la Ciudad de México, la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México y del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, quienes podrán sancionar el incumplimiento en el ámbito de sus atribuciones.

"La secretaría podrá restringir o prohibir, según lo considere necesario, el servicio de unidades matriculadas en otras entidades federativas, que presten el Servicio de Transporte de Pasajeros Privado Especializado con Chofer en la Ciudad de México."

²⁷ **Artículo 55.** El servicio de transporte en la ciudad, para los efectos de esta ley, se clasifica en:

"I. Servicio de transporte de pasajeros."

Artículo 56. El servicio de transporte de pasajeros se clasifica en:

"I. Público:

"a) Masivo;

"b) Colectivo;

"c) Individual; y,

"d) Ciclotaxis.

"II. Mercantil:

"a) Escolar;

"b) De personal;

"c) Turístico; y,

"d) Especializado en todas sus modalidades.

"III. Privado:

"a) Escolar;

"b) De personal;

"c) Turístico;



De lo anterior se advierte que, normativamente, el servicio de transporte es público, en atención a que constituye una actividad administrativa del Estado, de interés general, la cual está regulada tanto a nivel federal, como local y cuyo fin es la satisfacción de una necesidad social de movilidad (laboral, de educación, salud, recreación, etcétera), entendida como el desplazamiento de personas y bienes a través de los diversos medios de transporte, así como de todos aquellos que directa o indirectamente se relacionan con la misma.

Estas características distintivas del servicio público, se corroboran con la definición de "*servicio de transporte público*", prevista en el artículo 9, fracción LXXXVII, de la Ley de Movilidad en cita, al establecer que: "Es la actividad a través de la cual, la administración pública satisface las necesidades de transporte de pasajeros o carga, por sí, a través de entidades, concesionarios o mediante permisos en los casos que establece la ley y que se ofrece en forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpida a persona indeterminada o al público en general, mediante diversos medios."

Así como con los elementos que conforman un servicio público, por lo siguiente:

a. En cuanto al sujeto que lo preside, debe decirse que el desarrollo, implementación y vigilancia del servicio de transporte, a nivel local, está a cargo de la jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, con atribuciones propias y a través de la Secretaría de Movilidad, encargada de su dirección y organización, conforme a lo establecido en los artículos 9, fracción LXXII, 10, fracción I, 11, fracciones IV, V y VII, 12, fracciones II, III, IV, VI, VII, XII y XVI, de la Ley de Movilidad, entre otros.

b. Respecto de su objeto, porque en el ámbito de sus atribuciones, tanto la jefatura del Gobierno de la Ciudad de México, como la Secretaría de Movilidad, entre otros aspectos, están encargadas de intervenir en la eficiencia, desarrollo, planeación, determinación de tarifas y reglamentación del servicio público de

"d) Especializado en todas sus modalidades; y,

"e) Seguridad Privada.

"IV. Particular ..."



transporte, así como de establecer los lineamientos, mecanismos y parámetros para la conformación y desarrollo de éste, para satisfacer las necesidades de la sociedad.

c. En cuanto al régimen de derecho público y especial, porque la normativa constitucional local y reglamentaria del servicio de transporte permiten la adecuada protección del interés general.

Todo lo anterior en cumplimiento a las características de continuidad, uniformidad, regularidad y permanencia que revisten al servicio público.

Luego, los mencionados parámetros denotan que la naturaleza jurídica del servicio de transporte es de carácter público.

Concepto y características de una plataforma digital y su uso en la prestación del servicio de transporte, así como la precisión de su naturaleza jurídica.

Una plataforma tecnológica se considera *"una herramienta de carácter digital que tiene dos características principales: a) a través de ella se ofrecen productos y servicios (por ejemplo, mercados digitales, motores de búsqueda, sistemas de pago, etcétera); y, b) facilitan la interacción, mediante el servicio provisto y a través de Internet, entre dos o más conjuntos de usuarios diferentes pero interdependientes (pueden ser empresas, individuos, administraciones públicas o instituciones de cualquier tipo)."*²⁸

La definición precedente es indicativa de que la plataforma digital constituye el software mediante el cual se ejecuta la aplicación o programa respectivo, esto es, la herramienta que permite acceder y utilizar un servicio, en el caso, el de transporte, a través de las personas afiliadas y organizadas para prestar el servicio.

Para determinar los alcances del uso de una plataforma digital de transporte, es menester considerar los términos y condiciones del uso del servicio que prestan las diferentes compañías encargadas de ello.

²⁸ <https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/>



En la página de Internet de *Uber B.V.*,²⁹ se despliegan los términos y condiciones de acceso y uso de aplicaciones, páginas web, contenido, productos y servicios que dicha compañía pone a disposición de quien decide vincularse jurídicamente a la relación contractual; en el entendido de que ésta tiene el derecho a negar el acceso a la cuenta y/o a los servicios, así como la actualización de sus políticas y condiciones adicionales que emita.

En el rubro de "Servicios", la página de Internet señala que constituyen *"una plataforma de tecnología que permite a los usuarios de aplicaciones móviles de Uber o páginas web proporcionadas como parte de los servicios (cada una, una 'aplicación') organizar y planear el transporte y/o servicios de logística con terceros proveedores independientes de dichos servicios, incluidos terceros transportistas independientes y terceros proveedores logísticos independientes, conforme a un acuerdo con Uber o algunos afiliados de Uber ('terceros proveedores'), así como organizar y programar el acceso y uso de vehículos eléctricos ligeros, incluyendo, sin limitar: bicicletas, bicicletas eléctricas o asistidas por motor, monopatines, monopatines eléctricos y cualesquiera otros medios de transporte individual o de movilidad compartida. A no ser que Uber lo acepte mediante un contrato separado por escrito con usted, los servicios se ponen a disposición sólo para su uso personal, no comercial. Usted reconoce que Uber no presta servicios de transporte o de logística o funciona como una empresa de transportes y que dichos servicios de transporte o logística se prestan por terceros contratistas independientes, que no están empleados por Uber ni por ninguna de sus afiliados."*

En el rubro de "Licencia", señala que *Uber* otorga una licencia limitada, no exclusiva, no sublicenciable, revocable, no transferible para el acceso y uso de la aplicación en un dispositivo personal y sólo en relación con el servicio, así como el acceso y uso de cualquier contenido, información y material relacionado que pueda ponerse a disposición a través de los servicios, el cual sólo será para su uso personal y no comercial.

²⁹ Sociedad de responsabilidad limitada constituida en los países bajos, con domicilio social en Mr. Treublaan 7, 1097 DP, Ámsterdam, Países Bajos, inscrita en la Cámara de Comercio de Ámsterdam con el número 56317441. <https://www.uber.com/legal/es/document/?name=general-terms-of-use&country=mexico&lang=es>



También señala que los servicios y todos los derechos inherentes a éstos son y permanecerán como propiedad de *Uber* o de sus licenciantes, con la precisión de que ninguna de las condiciones y uso de los servicios transfieren u otorgan derechos sobre éstos, ni respecto de la utilización de nombres de empresa, logotipos, nombres de producto y servicio, marcas comerciales o marcas de servicio de *Uber* o de sus licenciantes.

En cuanto a la mecánica en el uso de la aplicación, se indica que los usuarios deben registrarse y mantener activa una cuenta personal, previo cumplimiento de ciertos requisitos como ser mayor de edad y proporcionar información personal, como nombre, dirección, número de teléfono móvil y un método de pago válido.

Asimismo, como conductor de *Uber*, se solicita cumplir con determinados requisitos e instalar la aplicación en un teléfono móvil, tableta o PC, aceptar los permisos de seguridad y seleccionar la categoría a utilizar y, una vez aceptado por *Uber*, activar la cuenta respectiva.

En la página de Internet de Cabify México,³⁰ se indica que ésta "*conecta conductoras y conductores con usuarios particulares y empresas. Con el objetivo de hacer de las ciudades mejores lugares para vivir, hemos creado un modelo de negocio sostenible ofreciendo oportunidades de autoempleo a cientos de miles de personas en más de 85 ciudades alrededor del mundo*".

Además, que los requisitos para "conducir" la app, son: "*contar con la edad mínima requerida para manejar en tu ciudad, tener un vehículo que cumpla con los requisitos establecidos y enviar los documentos necesarios, como una licencia de conducir vigente o un certificado de no antecedentes penales*" y una vez inscrito como conductor, iniciar sesión con el correo electrónico y contraseña proporcionados, se accede a la recepción de solicitudes de viajes de pasajeros.

Como se advierte, los datos proporcionados por las empresas *Uber* y *Cabify*, a través de las páginas de Internet descritas, son indicativo de que el em-

³⁰ <https://cabify.com/mx/conductores>



pleo de ese tipo de plataformas digitales, tiene por objeto que el usuario acceda y utilice el servicio de transporte para el que está diseñada y el cual proporciona un conductor ahí registrado o afiliado.

Ahora bien, para determinar la naturaleza jurídica del mencionado servicio de transporte, es menester atender a los criterios definitorios que en materia administrativa rigen la teoría del servicio público, pues a partir de su análisis se estará en condiciones de definirlo.

Existen diversas posturas doctrinarias que soportan o atenúan la aplicación de los distintos tipos de criterios definitorios, tal y como explica Jorge Fernández Ruiz, en la obra intitulada "*Grandes Temas Constitucionales*", "Derecho Administrativo",³¹ al señalar que para algunos autores resulta relevante el órgano público que presta el servicio, mientras que otros fijan sus posturas en la finalidad o en el régimen jurídico; lo mismo expone Andrés Serra Rojas,³² en tanto señala la prevalencia del criterio material.

En el caso, examinaremos dos de los criterios definitorios a que hacen referencia los mencionados autores, a saber: en orgánico y funcional o material.

I. Criterio orgánico.

Atinente al sujeto u órgano que satisface o realiza el servicio, corresponde al organismo o institución a cuyo cargo queda la prestación del servicio.

En ese aspecto, cabe señalar que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2017,³³ el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró:

³¹ Consulta efectuada en la página de Internet <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4455/12.pdf>

³² *Op. cit.*

³³ Consultable en el número de registro digital: 28655, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 66, Tomo I, mayo de 2019, página 726 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de mayo de 2019 a las 10:22 horas».



"56. La Constitución Federal en su artículo 73, fracciones X y XVII, en efecto faculta al Congreso de la Unión para legislar en las materias a las que se refiere el accionante.(9) Sin embargo, si bien las plataformas tecnológicas están sujetas a un régimen federal porque las actividades desarrolladas les resultan aplicables disposiciones que se encuentran en el Código Civil, en el Código de Comercio, en la Ley Federal de Protección al Consumidor, en la Ley Federal de Protección de Datos en Posesión de los Particulares, en la Ley Federal de Telecomunicaciones, entre otras, dado que la plataforma se usa para la prestación de un servicio específico, en este caso el transporte de pasajeros, siempre se encontrará sujeta al ámbito local justamente por el servicio que habilita.(10) De este modo, este tribunal considera que para determinar si la competencia para legislar es del ámbito federal o local, no es posible escindir a la plataforma del servicio que se presta a través de la misma.

"57. Es por ello, que si bien, como ya lo sostuvo este Tribunal Pleno, el transporte de pasajeros prestado a través de plataformas tecnológicas reviste características que lo tornan un modelo de negocios distinto y que lo constituyen y lo colocan en una categoría o modalidad diferente para la prestación del servicio de transporte,(11) lo cierto es que no por ello, dejan de ser regulables en los distintos ámbitos de competencia en los que incida la actividad, como acto de comercio, de telecomunicaciones, en lo que se refiere a los datos de los particulares, entre otras, es regulable por parte del legislador federal competente en esas materias, mientras que en lo que se refiere a la dimensión material del acto de transporte de personas en el territorio de un Estado en particular, éste resulta regulable por el legislador estatal en la materia que le corresponde, lo que tiene que ver con el transporte de punto a punto dentro del Estado y la seguridad del mismo, por ejemplo.(12)

"58. Por otro lado, también es claro para este tribunal que en el análisis del servicio de transporte a través de plataformas tecnológicas no debe compararse entre los distintos servicios que cubren la demanda de transporte como si los mismos estuviesen sujetos al principio de igualdad aplicable a particulares. Es importante recordar que las condiciones legales de las personas morales solamente se analizan conforme a los derechos que les resultan aplicables y en este caso la igualdad y no discriminación no es uno de ellos, al menos que dentro de los argumentos resultara una discriminación indirecta en la prestación del



servicio.(13) Si el legislador considera que las características de un servicio prestado por una determinada persona moral son suficientes para ameritar una regulación específica diferenciada de servicios similares, la labor de este tribunal al evaluar esta decisión legislativa sólo debe ser sobre la razonabilidad de estas características y no sobre la comparación con otros servicios.

"59. El servicio de transporte que se presta (sic) través de plataformas tecnológicas tiene ciertas características distintivas, siendo la primera de ellas la contratación de un servicio de transporte privado de punto a punto; la segunda, que la contratación se realiza a través de una plataforma o aplicación tecnológica, descargable en un dispositivo de comunicación móvil que permite al usuario contactar al chofer y tener información detallada sobre la identidad del chofer y tipo de vehículo, la ruta y la tarifa; tercero, se permite la calificación tanto de los choferes como de los usuarios a través de la misma plataforma; cuarto la plataforma ofrece ciertas condiciones específicas que le permiten competir con servicios sustitutos, como puede ser la diversidad de tipos de servicio: individual o colectivo, de automóvil extra grande o de lujo y con variaciones de tarifa dependiendo de la demanda o dedicado sólo a mujeres, por sólo poner algunos ejemplos.

"60. Es importante reiterar que tal y como este tribunal se aproxima al análisis del servicio prestado, éste no puede dissociarse de la plataforma tecnológica que lo habilita, ya que la plataforma tecnológica es un elemento imprescindible de la relación, sin ella no puede darse la finalidad del servicio de transporte entre privados. De este modo, la relación que se genera no puede ser entendida solamente entre el usuario y el chofer que presta el servicio de transporte, que sólo es la conclusión de una serie de pasos que involucran a la plataforma o aplicación para poderse concretar.

"61. En este sentido, resulta posible para el legislador establecer condiciones en legislación para la prestación del servicio que se justifican para asegurar ciertas condiciones de su prestación, como puede ser la seguridad del usuario y de los choferes, la interacción con los demás servicios de transporte, en particular con el servicio de taxi, además de que el servicio se presta en la vía pública, con lo cual pueden generarse externalidades que justifiquen esta regulación.



"62. Por lo anterior resulta infundado el concepto de invalidez relacionado con la falta de competencia del legislador local para regular la actividad de arrendamiento privado de transporte a través de plataforma tecnológica como lo aduce el accionante, ya que una actividad de este tipo se expresa materialmente en actos que son regulables por distintos ámbitos de competencia y, en aquello que tiene un impacto directo en el territorio y población de las entidades federativas, es claro para este tribunal que la competencia es del legislador local ..."

Consideración del Máximo Tribunal del País que permite establecer que el uso de las plataformas tecnológicas para la prestación del servicio de transporte de pasajeros está sujeta a su regulación en el orden jurídico local y, por tanto, que la competencia para legislar a ese respecto compete al órgano facultado en el territorio de cada Estado.

Además, que el transporte de pasajeros a través de vehículos inscritos en una plataforma tecnológica reviste características de un modelo de negocios distinto, que lo constituyen y colocan en una categoría o modalidad diferente y, por lo mismo, que su análisis sea a partir de la regulación específica efectuada por el legislador y no sobre su comparación con otros servicios.

Las referidas consideraciones permiten concluir que un servicio es público, cuando el Estado lo regula, como en el caso de los servicios de transporte impropios, concebidos como aquellos que realizan personas privadas sujetas a disposiciones reglamentarias establecidas por la administración pública, pues en ese supuesto, se trata de un servicio que de *iure* está regulado en la Ley de Movilidad de la Ciudad de México y en su reglamento³⁴ y, por tanto, que tenga la calidad de público, aun cuando pudiera estar impugnada la inconstitucionalidad de dichas normas, porque esto sólo pone de manifiesto su regulación por parte de la autoridad administrativa respectiva.

³⁴ Conforme al decreto publicado el 11 de diciembre de 2020, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.



Esto se explica, porque en la sección octava del Reglamento de Movilidad de la Ciudad de México, denominada: "**Del servicio de transporte de pasajeros privado especializado con chofer**", el Gobierno de la Ciudad de México reguló la prestación del servicio que operan, administran y/o utilizan aplicaciones o plataformas informáticas para el control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, mediante su registro y obtención del permiso correspondiente.³⁵

Luego, con independencia de la denominación de servicio especializado prevista en el referido reglamento, debe decirse que no puede restarse, a la prestación del transporte, su calidad de público, en la medida en que éste se rige, como ya se indicó, por la regulación en la norma y, por lo mismo, que el criterio orgánico resulte insuficiente para otorgarle la calidad de servicio privado para efectos de su análisis en un juicio mercantil en el que se reclame el pago de la póliza de seguro.

Sin que se soslaye que, en sí mismo, el servicio de transporte es el que fija el carácter público de éste, no así la relación entre las partes que intervienen en el acceso y uso de la plataforma tecnológica, ya que lo esencial es la satisfacción de una necesidad general, como a continuación se analizará.

II. Criterio funcional o material.

Al respecto, Jorge Fernández Ruiz explica que, conforme al mencionado criterio, un servicio es público, sí y sólo sí, la necesidad que se satisface es de carácter general y, puntualiza, "**... Miguel Marienhoff define: Por servicio público se ha de entender toda actividad de la administración pública o de los particulares o administrados, que tienda a satisfacer necesidades o intereses de carácter general cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o administrados, requiera el control de la autoridad estatal.**"³⁶

³⁵ Sin que se soslaye la posible impugnación de su inconstitucionalidad por parte de las empresas propietarias del software, ya que no es materia de la presente contradicción.

³⁶ *Op. cit.*



La transcripción de esa definición tiene por objeto apuntar que, aun tratándose de actividades efectuadas por particulares, el servicio es público, si satisface una necesidad general y está controlado por la autoridad estatal.

En el primer supuesto, esto es, que el transporte satisfaga una necesidad general, sirve de referente la sentencia de veinte de diciembre de dos mil diecisiete dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea,³⁷ en el asunto C-434/15, promovido por Asociación Profesional Élite Taxi en contra de *Uber Systems Spain, S.L.*, en la que consideró que un *"... servicio de intermediación que permite la transmisión, mediante una aplicación para teléfonos inteligentes, de información relativa a la reserva del servicio de transporte entre el pasajero y el conductor no profesional que utiliza su propio vehículo, que efectuará el transporte, responde en principio a los criterios para ser calificado de 'servicio de la sociedad de la información', en el sentido del artículo 1, punto 2, de la Directiva 98/34, al que remite el artículo 2, letra a), de la Directiva 2000/31. Como establece la definición contenida en la mencionada disposición de la Directiva 98/34, este servicio de intermediación es un 'servicio prestado normalmente a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios'."*

Y agregó *"... No obstante, es preciso poner de manifiesto que un servicio como el controvertido en el litigio principal no se limita a un servicio de intermediación consistente en conectar, mediante una aplicación para teléfonos inteligentes, a un conductor no profesional que utiliza su propio vehículo con una persona que desea realizar un desplazamiento urbano."*

"38 En efecto, en una situación como la que describe el juzgado remitente, en la que el transporte de pasajeros lo realizan conductores no profesionales que utilizan su propio vehículo, el prestador de este servicio de intermediación crea al mismo tiempo una oferta de servicios de transporte urbano, que hace accesible concretamente mediante herramientas informáticas, como la aplicación controvertida en el litigio principal, y cuyo funcionamiento general organiza

³⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CJ0434&qid=1617374394731&from=EN>



en favor de las personas que deseen recurrir a esta oferta para realizar un desplazamiento urbano ...

"... 40 Por consiguiente, debe considerarse que este servicio de intermediación forma parte integrante de un servicio global cuyo elemento principal es un servicio de transporte y, por lo tanto, que no responde a la calificación de 'servicio de la sociedad de la información', ... sino a la de 'servicio en el ámbito de los transportes' ...

"... 41 Por otro lado, esta calificación encuentra apoyo en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual el concepto de 'servicio en el ámbito de los transportes' engloba no sólo los servicios de transporte como tales, sino también cualquier servicio ligado de forma inherente a un desplazamiento de personas o mercancías de un lugar a otro gracias a un medio de transporte ...

"... 47 De ello se desprende que, en el estado actual del derecho de la Unión, incumbe a los Estados Miembros regular las condiciones de prestación de servicios de intermediación como los controvertidos en el litigio principal, siempre que se respeten las normas generales del Tratado FUE ..."

Esto es, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea precisó que el servicio de transporte que se presta mediante una aplicación para teléfonos inteligentes, corresponde al de los transportes, cuyo funcionamiento general organiza a las personas que deseen recurrir a dicha oferta que, en el caso, denota una adecuación al criterio funcional o material para catalogarlo como público impropio.

El contexto precedente determina que el servicio de transporte a través de vehículos inscritos en una plataforma digital, constituye la satisfacción de una necesidad de carácter general regulada en los artículos 1o., 2o., fracción I y 5o. de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México, así como en los numerales 47 y 57 a 59 de su reglamento, que establecen la planificación, regulación, gestión y orden de la movilidad de las personas en esta entidad, las cuales tienen por objeto garantizar el poder de elección que permite el efectivo desplazamiento de éstas, a fin de satisfacer el desarrollo de la sociedad y, por tanto, que normativamente esa modalidad en el servicio de transporte sea de carácter público impropio.



Luego, la prestación del servicio de transporte a través de vehículos inscritos en una plataforma digital, no es obstáculo para establecer que éste es de carácter público impropio, por tres razones esenciales:

a. La primera, porque ese software es una herramienta para el uso de la aplicación a través de la cual se solicita el servicio y lo realiza un conductor registrado en la compañía de que se trate.

b. La segunda, porque acorde a los criterios orgánico y funcional o material que forman parte de la teoría del servicio público, el transporte que se presta a través de vehículos inscritos en una plataforma digital, constituye una necesidad de carácter general que el Estado satisface y regula, en el caso, a través de la Jefatura del Gobierno de la Ciudad de México, por sí y por conducto de la Secretaría de Movilidad respectiva.

c. La tercera, porque la nota distintiva de un servicio particular de transporte, conforme a lo establecido en el artículo 9, fracción LXXXIV, de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México,³⁸ es que el uso del vehículo no implique un fin lucrativo o de carácter comercial.

Concepto que no se adecua en el servicio de transporte a través de vehículos inscritos en una plataforma digital, porque su utilización permite a los conductores asociados obtener ganancias económicas, cuyo fin esencial es una especulación eminentemente mercantil y, por tanto, que este modelo de negocios se contraponga a la definición de un servicio particular, establecido en la Ley de Movilidad de la Ciudad de México.

Por tanto, en el caso de que en un contrato de seguro de automóviles, el asegurado manifieste a la aseguradora que es para uso privado y, contrario a

³⁸ Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 29 de septiembre de 2020.

Artículo 9. Para aplicación, interpretación y efectos de la presente ley, se entiende por:

"... LXXXIV. Servicio particular de transporte: Es la actividad por virtud de la cual, mediante el registro correspondiente ante la administración pública, las personas físicas o morales satisfacen sus necesidades de transporte, de pasajeros o de carga, siempre que tengan como fin, el desarrollo de sus actividades personales o el cumplimiento de su objeto social y en tanto no impliquen un fin lucrativo o de carácter comercial."



ello, el siniestro ocurre cuando el vehículo está prestando el servicio de transporte mediante el empleo de una plataforma digital, el cual tiene eminentemente un fin de lucro, es inconcuso que dicha omisión agrava el riesgo y, por tanto, se actualiza la exclusión del pago del seguro.

Se afirma lo anterior, porque en el contrato de seguro la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato.

Es decir, la eventualidad, como resultado de la obligación asumida en el contrato de seguro, constituye el fundamento esencial en el riesgo asumido por el asegurador; aspecto que resulta trascendente al momento de determinar la exigencia concreta que deriva del contrato, porque conforme a lo establecido en el artículo 8 de la Ley sobre el Contrato de Seguro,³⁹ el proponente está obligado a declarar por escrito a la aseguradora, todas las particularidades que influirán al momento de celebrar el contrato.

Así, aceptados los hechos y condiciones del seguro, conforme a lo establecido en el artículo 20, fracciones III y IV, de la mencionada ley especial,⁴⁰ la aseguradora está obligada a entregar al contratante la póliza en la que consten, entre otras cuestiones, la naturaleza, momento y duración del riesgo.

De ahí que la delimitación del riesgo asumido sea un aspecto fundamental de la fijación del objeto del seguro y de aquello que, por consecuencia, está excluido del mismo.

³⁹ **Artículo 8o.** El proponente estará obligado a declarar por escrito a la empresa aseguradora, de acuerdo con el cuestionario relativo, todos los hechos importantes para la apreciación del riesgo que puedan influir en las condiciones convenidas, tales como los conozca o deba conocer en el momento de la celebración del contrato."

⁴⁰ **Artículo 20.** La empresa aseguradora estará obligada a entregar al contratante del seguro, una póliza en la que consten los derechos y obligaciones de las partes. La póliza deberá contener:
"... III. La naturaleza de los riesgos garantizados;
"IV. El momento a partir del cual se garantiza el riesgo y la duración de esta garantía."



A ese respecto, Francisco Javier Tirado Juárez⁴¹ expone: "... *El estado de riesgo pertenece a la esfera jurídica del asegurado, de manera que es al tomador a quien compete la declaración precontractual del riesgo a asumir por el contrato, comunicando las alteraciones del riesgo al asegurador ...*"

Esto es, los hechos y particularidades inherentes al seguro corresponde declararlos al asegurado, con la finalidad de que una vez verificado el siniestro, la obligación contratada sea cubierta por la aseguradora en cumplimiento a lo pactado y, por lo mismo, que la omisión de aquellos aspectos que incidan en el objeto del seguro, necesariamente repercutan en el compromiso asumido.

Así, cuando en el contrato de seguro de automóviles, el asegurado declare que se emplea para uso particular o privado, sin precisar que presta sus servicios mediante el uso de una plataforma digital o tecnológica, es inconcuso que, al acontecer el siniestro contratado al realizarse la prestación del servicio público de transporte, se actualiza la agravación del riesgo, en tanto esa omisión de datos incide en las condiciones que dieron lugar al seguro, en la fijación del objeto del seguro y, por consiguiente, en el riesgo asegurado, por tratarse de un automotor que se utiliza en un servicio público especializado impropio, ya que ese agravamiento no se produce si el siniestro no ocurre durante la prestación de éste o no es consecuencia directa e inmediata de él.

SEXTO.—Criterio que debe prevalecer.

Atento a los razonamientos expuestos, este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito determina que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

CONTRATO DE SEGURO DE VEHÍCULO. LA AGRAVACIÓN AL RIESGO CONTRATADO SE ACTUALIZA, POR REGLA GENERAL, CUANDO EL ASEGURADO OMITE MANIFESTAR QUE SE UTILIZA PARA EL SERVICIO DE TRANSPORTE MEDIANTE EL USO DE PLATAFORMAS DIGITALES Y EL SINIESTRO ACONTECE AL PRESTARSE EL SERVICIO.

⁴¹ En colaboración del compendio de Derecho Mercantil de Guillermo J. Jiménez Sánchez y Alberto Díaz Moreno, tomo 9, "Los contratos de seguro". (p. 59). Madrid (2013), Marcial Pons.



Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar diversos juicios orales mercantiles en los que se reclamó el pago del contrato de seguro de automóvil y las compañías aseguradoras opusieron como excepción la agravación del riesgo, que sustentaron en el hecho de que el siniestro ocurrió cuando se prestaba el servicio de transporte a través de vehículos inscritos en una plataforma digital, llegaron a criterios discrepantes, pues mientras uno concluyó que dicho servicio de transporte era de carácter público, el otro señaló que era privado.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Primer Circuito determina que el servicio de transporte a través de vehículos inscritos en una plataforma digital es público, porque acorde con los criterios orgánico y funcional o material, los cuales son definitorios de la teoría del servicio público, el transporte constituye una necesidad de carácter general que el Estado debe satisfacer y regular, y que, en el caso, se caracteriza porque tiene una finalidad de lucro y especulación comercial; por tal motivo, si al contratar el seguro, el asegurado omite manifestar que se utiliza para prestar dicho servicio y el siniestro acontece al realizarse el mismo, entonces se actualiza la agravación del riesgo que excluye el pago del seguro, salvo que el siniestro no haya sido consecuencia directa e inmediata de él.

Justificación: Lo anterior es así, pues el servicio de transporte constituye la satisfacción de una necesidad de carácter general regulada en los artículos 1, 2, fracción I, 5 y 9, fracción LXXXIV, de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México, así como 47 y 57 a 59 de su reglamento, que establecen la planificación, regulación, gestión y orden de la movilidad de las personas en esta entidad, las cuales tienen por objeto garantizar el poder de elección que permite el efectivo desplazamiento de éstas, a fin de satisfacer un fin exclusivo en el desarrollo de la sociedad y, por tanto, que normativamente esa modalidad en el servicio de transporte sea de carácter público impropio, con independencia de que el servicio de que se trata se preste a través de vehículos inscritos en una plataforma digital, ya que ésta no es obstáculo para establecer su calidad de público impropio, por tres razones esenciales: a) Porque ese software es una herramienta para el uso de la aplicación a través de la cual se solicita el servicio y lo realiza un conductor registrado en la compañía de que se trate; b) Porque acorde con los criterios orgánico y funcional o material que forman parte de la teoría del servicio público, el transporte que se presta a través de vehículos inscritos en una



plataforma digital constituye una necesidad de carácter general que el Estado satisface y regula, en el caso, a través de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, por sí y por conducto de la Secretaría de Movilidad respectiva; y, c) Porque la prestación del servicio de transporte mediante el uso de plataformas digitales tiene como fin esencial una especulación eminentemente mercantil; de ahí que si en un contrato de seguro de automóviles, el asegurado declara que se emplea para uso particular o privado y el siniestro acontece al realizarse la prestación del servicio público de transporte, sea jurídicamente correcta la actualización de la agravación del riesgo que excluye el pago del seguro; en el entendido de que este agravamiento no se produce si el siniestro no ocurre durante la prestación del servicio o no es consecuencia directa e inmediata de él.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Séptimo Tribunal Colegiado y el Décimo Segundo Tribunal Colegiado, ambos en Materia Civil del Primer Circuito, conforme al considerando quinto de esta resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, en los términos precisados en el considerando sexto de la presente resolución.

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

Notifíquese; remítase copia de la presente resolución, firmada mediante el uso de la FIREL, a los Tribunales Colegiados contendientes y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la cuenta de correo electrónico *sentenciaspcs-cjnssga@mail.scjn.gob.mx*, y en su oportunidad, archívese como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, por unanimidad de dieciséis votos del Magistrado J. Jesús Pérez Grimaldi, presidente de este Pleno de Circuito y los Magistrados Wilfrido Castañón León, Luz Delfina Abitia



Gutiérrez, Sofía Verónica Ávalos Díaz, Mauro Miguel Reyes Zapata, Walter Arellano Hobelsberger, Carlos Manuel Padilla Pérez Vertti, Marco Polo Rosas Baquero, José Juan Bracamontes Cuevas, Ana María Serrano Oseguera, Martha Gabriela Sánchez Alonso, J. Refugio Ortega Marín, Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán, María Concepción Alonso Flores, Carlos Arellano Hobelsberger y Francisco Javier Sandoval López.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de los numerales 54, 55 y 56 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de dos mil catorce, se hace constar que en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONTRATO DE SEGURO DE VEHÍCULO. LA AGRAVACIÓN AL RIESGO CONTRATADO SE ACTUALIZA, POR REGLA GENERAL, CUANDO EL ASEGURADO OMITE MANIFESTAR QUE SE UTILIZA PARA EL SERVICIO DE TRANSPORTE MEDIANTE EL USO DE PLATAFORMAS DIGITALES Y EL SINIESTRO ACONTECE AL PRESTARSE EL SERVICIO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar diversos juicios orales mercantiles en los que se reclamó el pago del contrato de seguro de automóvil y las compañías aseguradoras opusieron como excepción la agravación del riesgo, que sustentaron en el hecho de que el siniestro ocurrió cuando se prestaba el servicio de transporte a través de vehículos inscritos en una plataforma digital, llegaron a criterios discrepantes, pues mientras uno concluyó que dicho servicio de transporte era de carácter público, el otro señaló que era privado.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Primer Circuito determina que el servicio de transporte a través de vehículos inscritos en una plataforma



digital es público, porque acorde con los criterios orgánico y funcional o material, los cuales son definitorios de la teoría del servicio público, el transporte constituye una necesidad de carácter general que el Estado debe satisfacer y regular, y que, en el caso, se caracteriza porque tiene una finalidad de lucro y especulación comercial; por tal motivo, si al contratar el seguro, el asegurado omite manifestar que se utiliza para prestar dicho servicio y el siniestro acontece al realizarse el mismo, entonces, se actualiza la agravación del riesgo que excluye el pago del seguro, salvo que el siniestro no haya sido consecuencia directa e inmediata de él.

Justificación: Lo anterior es así, pues el servicio de transporte constituye la satisfacción de una necesidad de carácter general regulada en los artículos 1, 2, fracción I, 5 y 9, fracción LXXXIV, de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México, así como 47 y 57 a 59 de su Reglamento, que establecen la planificación, regulación, gestión y orden de la movilidad de las personas en esta entidad, las cuales tienen por objeto garantizar el poder de elección que permite el efectivo desplazamiento de éstas, a fin de satisfacer un fin exclusivo en el desarrollo de la sociedad y, por tanto, que normativamente esa modalidad en el servicio de transporte sea de carácter público impropio, con independencia de que el servicio de que se trata se preste a través de vehículos inscritos en una plataforma digital, ya que ésta no es obstáculo para establecer su calidad de público impropio, por tres razones esenciales: a) Porque ese software es una herramienta para el uso de la aplicación a través de la cual se solicita el servicio y lo realiza un conductor registrado en la compañía de que se trate; b) Porque acorde con los criterios orgánico y funcional o material que forman parte de la teoría del servicio público, el transporte que se presta a través de vehículos inscritos en una plataforma digital constituye una necesidad de carácter general que el Estado satisface y regula, en el caso, a través de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, por sí y por conducto de la Secretaría de Movilidad respectiva; y, c) Porque la prestación del servicio de transporte mediante el uso de plataformas digitales tiene como fin esencial una especulación eminentemente mercantil; de ahí que si en un contrato de seguro de automóviles, el asegurado declara que se emplea para uso particular o privado y el siniestro acontece al realizarse la prestación del servicio público de transporte, sea jurídicamente correcta la actualización de la agravación del riesgo que



excluye el pago del seguro; en el entendido de que este agravamiento no se produce si el siniestro no ocurre durante la prestación del servicio o no es consecuencia directa e inmediata de él.

PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.
PC.I.C. J/1 C (11a.)

Contradicción de tesis 11/2020. Entre las sustentadas por el Séptimo y el Décimo Segundo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Civil del Primer Circuito. 4 de mayo de 2021. Unanimidad de dieciséis votos de los Magistrados Wilfrido Castañón León, Luz Delfina Abitia Gutiérrez, Sofía Verónica Ávalos Díaz, Mauro Miguel Reyes Zapata, Walter Arellano Hobelsberger, Carlos Manuel Padilla Pérez Vertti, Marco Polo Rosas Baqueiro, José Juan Bracamontes Cuevas, Ana María Serrano Oseguera, Martha Gabriela Sánchez Alonso, J. Refugio Ortega Marín, Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán, María Concepción Alonso Flores, Carlos Arellano Hobelsberger, Francisco Javier Sandoval López y J. Jesús Pérez Grimaldi. Ponente: Martha Gabriela Sánchez Alonso. Secretaria: Reyna María Trejo Téllez.

Tesis y criterio contendientes

El Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 347/2018, el cual dio origen a la tesis aislada I.12o.C.152 C (10a.), de título y subtítulo: "PÓLIZA DE SEGURO. LA ASEGURADORA NO PUEDE LIBERARSE DE SU OBLIGACIÓN RESARCITORIA POR EL ROBO TOTAL DEL VEHÍCULO, SI ARGUMENTA QUE EL ASEGURADO CONTRAVINO AQUÉLLA, AL NO ADVERTIRSE LA EXCLUSIÓN EXPRESA DE UN SERVICIO DE TRANSPORTE PRIVADO O PARTICULAR (*UBER* Y/O *CABIFY* MÉXICO), PUES ESE HECHO NO SE RELACIONA CON UNA AGRAVACIÓN Y CONSECUENTE RESTRICCIÓN DE LA OBLIGACIÓN INDEMNIZATORIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de julio de 2019 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 68, Tomo III, julio de 2019, página 2139, con número de registro digital: 2020306; y,

El sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 1002/2019.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



DERECHOS POR EL SERVICIO DE EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS. EFECTOS QUE PRODUCE LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN V, INCISO L), NUMERALES 1 Y 3, Y 16, FRACCIÓN V, INCISO L), NUMERALES 1 Y 3, DE LAS LEYES DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO, PARA LOS EJERCICIOS FISCALES 2017 Y 2019, RESPECTIVAMENTE, QUE PREVÉN EL MECANISMO PARA SU CÁLCULO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 15/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y SÉPTIMO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. 26 DE ABRIL DE 2021. MAYORÍA DE SEIS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JORGE HÉCTOR CORTÉS ORTIZ, GLORIA AVECIA SOLANO, JORGE CRISTÓBAL ARREDONDO GALLEGOS, CÉSAR THOMÉ GONZÁLEZ, MARIO ALBERTO DOMÍNGUEZ TREJO Y CLAUDIA MAVEL CURIEL LÓPEZ. DISIDENTE: LUCILA CASTELÁN RUEDA, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: CÉSAR THOMÉ GONZÁLEZ. SECRETARIA: MÓNICA LILIÁN CASTELLANOS CORONADO.

Zapopan, Jalisco, acuerdo del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, correspondiente al **veintiséis de abril de dos mil veintiuno**.

VISTOS, para resolver el expediente relativo a la denuncia de contradicción de tesis identificada al rubro, y

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción de tesis.** Mediante escrito presentado el seis de marzo de dos mil veinte en la Oficialía de Partes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito denunciaron la posible contradicción de criterios entre el sustentado por dicho órgano al resolver el amparo en revisión 564/2019; y el diverso amparo en revisión 339/2017 del Séptimo Tribunal Colegiado de la misma materia y Circuito.



SEGUNDO.—Trámite del asunto. En auto de doce de marzo de dos mil veinte el presidente del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito admitió a trámite la denuncia y ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente denuncia de contradicción de tesis con el número **15/2020**. Como posible punto de contradicción se indicó:

"... determinar cuáles son los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 17, fracción V, inciso 1), puntos 1 y 3, y el numeral 16, fracción V, inciso I), puntos 1 y 3, ambos de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco (para los ejercicios fiscales 2017 y 2019, respectivamente)."

En dicho auto se solicitó al Séptimo Tribunal Colegiado copia certificada de la sentencia dictada en el amparo en revisión 339/2017, así como de la demanda de amparo de origen y ejecutoria que recayó en ese asunto; asimismo, se requirió al presidente de ese tribunal que informara si estaba vigente el criterio sustentado o si fue superado o abandonado, indicando la causa y remitiendo copia de la sentencia que sustente el nuevo criterio y, de ser el caso, debería informar si dicho asunto está pendiente de que cause ejecutoria.

Por acuerdo de Presidencia del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, de diez de septiembre de dos mil veinte, se tuvo por recibido el oficio 491/2020 suscrito por el actuario judicial adscrito al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, mediante el cual remitió copia certificada del amparo en revisión 339/2017 (sentencia recurrida, escrito de agravios y ejecutoria que recayó en ese asunto).

Por auto de tres de marzo de dos mil veintiuno, el presidente de este Pleno tuvo por recibido el oficio ***** de la Coordinadora (sic) de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que informaba que en los últimos seis meses no se advertía la existencia de alguna contradicción de tesis radicada en el Alto Tribunal que guardara relación con la temática planteada.

Luego, en proveído de veintitrés de marzo de dos mil veintiuno, se tuvo al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, por conducto del secretario de Acuerdos, haciendo del conocimiento del Pleno que el criterio sustentado en el asunto de su índice, se encontraba vigente, por lo



que en ese mismo acuerdo se ordenó **turnar** los autos de esta contradicción de tesis al Magistrado César Thomé González, adscrito al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, para la elaboración del proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, es legalmente competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, séptimo párrafo, y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto vigente con anterioridad a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno, ya que, según lo establecido en los artículos transitorios primero, segundo, tercero y quinto del referido decreto de reforma constitucional, para convertir los Plenos de Circuito en Plenos Regionales deberán emitirse por el Congreso de la Unión y el Consejo de la Judicatura Federal las leyes y acuerdos que regulen su integración y competencia, lo que al día en que la presente contradicción de criterios es resuelta, aún no acontece, 226, fracción III, de la Ley de Amparo y 41-Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 9 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de mayo de dos mil catorce, en virtud de que se trata de una contradicción de criterios sostenidos por Tribunales Colegiados en Materia Administrativa de este Tercer Circuito.

Es ilustrativa, por las razones que la informan, la jurisprudencia por contradicción de criterios, identificada con el número 1a./J. 48/2012 (10a.) [1] de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la voz (sic) y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE UN MISMO CIRCUITO SIN ESPECIALIZACIÓN O ESPECIALIZADOS EN UNA MISMA

[1] La jurisprudencia es localizable en la página 246 del Libro VII, abril de 2012, Tomo 1 del *Semanario Judicial de la Federación*, (sic) Décima Época, con registro electrónico: 2000532.



MATERIA. LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CONSERVAN COMPETENCIA TRANSITORIA PARA CONOCER DE AQUÉLLA EN TANTO NO SE INTEGREN FORMAL Y MATERIALMENTE LOS PLENOS DE CIRCUITO. Acorde con el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a partir del 4 de octubre de 2011, cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito (sin especialización o especializados en una misma materia) sustenten tesis contradictorias, la denuncia relativa debe hacerse ante el Pleno de Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia. Por otra parte, el artículo tercero transitorio del decreto de reformas a la Constitución General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, prevé que los juicios de amparo iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de dicho decreto continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio, salvo por lo que se refiere a aquellas relativas al sobreseimiento por inactividad procesal y caducidad de la instancia, así como al cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo. Ahora, si bien es cierto que las contradicciones de tesis no constituyen propiamente juicios de amparo, también lo es que los criterios en potencial contradicción pueden derivar de la resolución de ese tipo de asuntos, así que de una interpretación armónica de dichos numerales puede establecerse que el indicado precepto transitorio resulta aplicable a la tramitación de las contradicciones de tesis iniciadas con anterioridad a la vigencia del decreto referido, máxime que no se han integrado, ni formal ni materialmente, los Plenos de Circuito. En ese tenor, las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservan competencia transitoria para conocer de las contradicciones de tesis indicadas, siempre que hayan sido denunciadas por parte legítima, con fundamento en la competencia legal que prevén en su favor los artículos 197-A de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

SEGUNDO.—**Legitimación.** La contradicción de tesis fue denunciada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, por tanto, dichos Magistrados cuentan con legitimación para denunciar la posible contradicción de los criterios contendientes, de conformidad con las reglas establecidas en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 227, fracción III, de la Ley de Amparo.



TERCERO.—**Criterios contendientes.** Para estar en aptitud de establecer si existe o no la contradicción de tesis denunciada, es preciso tener en cuenta los antecedentes de los asuntos de donde emanan los criterios contendientes y las consideraciones que, respectivamente, sustentaron las ejecutorias dictadas por el Primer y Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los amparos en revisión 564/2019 y 339/2017, respectivamente.

• **Antecedentes y consideraciones de la ejecutoria dictada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en el recurso de revisión 339/2017.**

1. En la demanda de origen se solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra actos del Congreso y Gobernador Constitucional, ambos del Estado de Jalisco, consistentes en la aprobación, expedición y promulgación de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, concretamente el artículo 17, fracción V, inciso I), numerales 1 y 3, así como su primer acto de aplicación contenido en el recibo oficial en el que consta el pago de derechos por la expedición de las copias que ahí se indican.

2. De la demanda correspondió conocer al Juzgado Sexto de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, cuyo titular la admitió a trámite, quedando registrada con el número de amparo indirecto 436/2017; y seguido el trámite por todas sus etapas procesales, el diecinueve de abril de dos mil diecisiete dictó la sentencia respectiva, en el sentido de conceder el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso.

3. Los razonamientos del Juez de Distrito que sustentan la concesión de amparo y los efectos de la misma son, esencialmente:

"Entonces, si el particular, conforme al recibo oficial *****", de treinta de enero de dos mil diecisiete, que constituye el primer acto de aplicación de la norma tildada de inconstitucionalidad, pagó la cantidad de trescientos ochenta pesos, por un legajo de diez fojas, y la cantidad de ciento treinta pesos, por la certificación de trece más, contravino dicho principio constitucional, toda vez que no existe correlación entre el servicio prestado y el costo del mismo.



"Por lo tanto, invocando como hecho notorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, según lo dispuesto por el artículo 2o., que en el mercado comercial el valor de una fotocopia fluctúa entre los cincuenta centavos hasta los dos pesos, aproximadamente, dependiendo de las condiciones especiales que pudieran atender a la oferta y demanda de cada escenario en lo particular, la cantidad que se pretende cobrar en la ley reclamada por la certificación respectiva es totalmente desproporcionada, puesto que no es razonable que el precio total de la fotocopia certificada corresponda propiamente al costo de la certificación, sobre todo si esta última la lleva a cabo un servidor público a quien se le atribuye esa facultad por disposición expresa de una norma jurídica y, además, por ello, implicaría suponer que la firma de la autoridad correspondiente es la que cuesta mucho más que el solo fotocopiado, que es mínimo.

"...

"Efectivamente, no existe una equivalencia moderada o razonable entre el costo del servicio y la cantidad que cubrirá el contribuyente, ya que del costo del servicio prestado por el Estado pasa a uno que incluye ganancias, lo que resulta inconstitucional, máxime que de manera alguna justifica la cuantificación de ese pago en razón del servicio prestado.

"De igual forma, es de considerar que si bien es cierto que la norma tiene cierta relación cuantitativa respecto a lo que pudiera cobrar un notario público por dicha certificación, no puede pasar desapercibido que éste puede obtener un lucro por la realización de su actividad, a diferencia de la Administración Pública Estatal, donde el principio de proporcionalidad exime la posibilidad de que el cobro de un derecho persiga ganancia alguna, inclusive, superior al valor de mercado; de ahí que si el cobro del servicio busca preponderadamente un lucro, en razón de que el derecho es muy superior al valor comercial de una copia, es evidente que resulta inconstitucional.

"Por las razones que la informan, se invoca al respecto la tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a página dos mil setenta y siete del Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, en su Décima Época, que por rubro y texto dice:



"DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006).' –Se omite transcripción–

"Así las cosas, con fundamento en el artículo 77, fracción II, de la Ley de Amparo, lo que procede es conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión solicitados por la parte quejosa, para el efecto de que se desincorpore de su esfera jurídica la aplicación del artículo 17, fracción V, inciso I), puntos 1 y 3), de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, en tanto que establece un sistema tributario para el pago de derechos por la expedición de copias certificadas, con el vicio constitucional destacado; lo que consecuentemente acarrea la inconstitucionalidad del acto concreto de aplicación con base en el cual se promovió la presente instancia, y que se demuestra con el recibo oficial número *****', en el que consta el pago de derechos por la expedición de las copias que ahí se indican.

"Asimismo, el efecto de la sentencia es para que le sean devueltas las cantidades que excedan a \$4.00 (cuatro pesos 00/100 moneda nacional), por cada copia, que es el costo por la obtención de una copia simple, en términos del artículo 27, fracción X, inciso e), de la propia Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, respecto a la (sic) cantidades precisadas en el citado recibo oficial número *****'.

"Es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 188/2004, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 470, Tomo XXI, enero de 2005, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro que dice: 'AMPARO CONTRA LEYES FISCALES. OBLIGA A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES APLICADORAS A DEVOLVER LAS CANTIDADES ENTERADAS.'

"De igual forma, por las razones que la sustentan, la jurisprudencia de clave 2a./J. 29/2012 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, mayo de 2012, Tomo 2, página 1244, que



dice: 'DERECHOS POR SERVICIOS. EFECTOS QUE PRODUCE LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY QUE PREVÉ EL MECANISMO DE CÁLCULO DE LA TASA QUE FIJA EL PAGO DE AQUÉLLOS.'

"Igualmente, en estricto acatamiento a las jurisprudencias que se citan a continuación, y que resultan de observancia obligatoria para este juzgado, en términos de lo dispuesto por el artículo 217 de la Ley de Amparo, es menester destacar que los efectos de la concesión del amparo, constriñe (sic) a las responsables a devolver las cantidades referidas, debidamente actualizadas, como si se tratara de un pago de lo indebido."

4. Inconforme, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, del cual correspondió conocer al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, bajo el número de toca 339/2017, en el cual, mediante ejecutoria de treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, resolvió:

"PRIMERO.—Se deja intocada la concesión del amparo y protección de la Justicia Federal, otorgada al quejoso ***** , respecto del artículo 17, fracción V, inciso I), puntos 1) y 3), de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, por las razones expuestas en el considerando sexto de esta ejecutoria.

"SEGUNDO.—En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida dictada en el juicio de amparo indirecto 436/2017, por el Juez Sexto de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, por la que se concedió el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso ***** , respecto del artículo 17, fracción V, inciso I), numerales 1 y 3, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, para los efectos indicados por el resolutor federal, pero observando que el costo de \$4.00 (cuatro pesos 00/100 moneda nacional) que cobrará el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, será por cada una de las veintitrés fojas de que consta el documento que se le expidió al quejoso en copia certificada, por lo que el costo de dicho documento no podrá exceder de la cantidad de \$92.00 (noventa y dos pesos 00/100, moneda nacional); en ese tenor, la autoridad administrativa correspondiente, deberá ordenar la devolución del remanente respecto de la cantidad que consta en el recibo oficial ***** ."



5. Las consideraciones esenciales de la referida ejecutoria, en lo que aquí interesa, son:

- El Tribunal Colegiado analizó los criterios del Más Alto Tribunal de Justicia del País P./J. 23/2004, de rubro: "PREDIAL. EL ARTÍCULO 149, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, EN VIGOR A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2002, AL INCLUIR EL FACTOR 10.00 EN EL CÁLCULO DE LA BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO RELATIVO, RESPECTO DE INMUEBLES QUE SE OTORGAN EN USO O GOCE TEMPORAL, INCLUSIVE PARA LA INSTALACIÓN O FIJACIÓN DE ANUNCIOS O CUALQUIER OTRO TIPO DE PUBLICIDAD, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS."; P./J. 18/2003, de rubro: "EXENCIÓN PARCIAL DE UN TRIBUTO. LOS EFECTOS DEL AMPARO CONCEDIDO CONTRA UNA NORMA TRIBUTARIA INEQUITATIVA POR NO INCLUIR EL SUPUESTO EN QUE SE HALLA EL QUEJOSO DENTRO DE AQUÉLLA, SÓLO LO LIBERA PARCIALMENTE DEL PAGO."; 2a./J. 17/2006, de rubro: "PREDIAL. EFECTO DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO OTORGADO CONTRA EL ARTÍCULO 21 BIS-8 DE LA LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN." y P./J. 62/98, de rubro: "CONTRIBUCIONES. EFECTOS QUE PRODUCE LA CONCESIÓN DEL AMPARO CUANDO SE RECLAMA UNA NORMA TRIBUTARIA."

- De tales criterios el Tribunal Colegiado advirtió que el Alto Tribunal ha reiterado que los efectos que producen los fallos que declaran la inconstitucionalidad de un precepto que prevé diferentes tarifas, tasas o cuotas impositivas del tributo, no son, indefectiblemente, el de liberar al quejoso del pago de la totalidad del tributo, sino únicamente el de desincorporar de la esfera jurídica de éste la obligación tributaria en la parte que se declara inconstitucional. Sobre este punto citó en apoyo la jurisprudencia 2a./J. 29/2012 (10a.), de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. EFECTOS QUE PRODUCE LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY QUE PREVÉ EL MECANISMO DE CÁLCULO DE LA TASA QUE FIJA EL PAGO DE AQUÉLLOS."

- Bajo esas premisas, el tribunal analizó el reclamado artículo 17, fracción V, inciso I), numerales 1 y 3, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete y puntualizó que forma parte de un sistema complejo de tributación, porque prevé distintos elementos que pueden con-



siderarse como variables respecto de la cuota que no se aplican a todos los contribuyentes, sino sólo a aquellos que se ubiquen en sus hipótesis jurídicas, pues por el pago del servicio que presten las oficinas del Registro Público de la Propiedad y de Comercio consistente en la expedición de hasta diez copias fotostáticas certificadas de constancias de registro, se prevé que se pagará la cantidad de \$380.00 (trescientos ochenta pesos 0/100 (sic), moneda nacional) y \$10.00 (diez pesos 00/100, moneda nacional) por cada hoja excedente de diez, y este supuesto o variable no se aplicará a todos los usuarios de ese servicio.

- Luego, señaló que en la sentencia recurrida el Juez de Distrito consideró que la porción normativa reclamada transgrede el principio de proporcionalidad tributaria al establecer un sistema tributario para el pago de derechos por la expedición de copias certificadas que incluye elementos ajenos al objeto del derecho, consistente en expedir copias certificadas de constancias de registros, porque el costo a pagar por el servicio (o tarifa utilizando la denominación dada por el legislador) no guarda proporción con su costo, y coincidió con el juzgador en que "... la concesión del amparo no tiene por efecto liberar al quejoso del pago de la totalidad del tributo, como incorrectamente lo sostiene el recurrente en sus agravios, porque el vicio de inconstitucionalidad observado en el mecanismo de cálculo de la tarifa a pagar por concepto de derechos por servicios es subsanable mediante la aplicación de la tarifa mínima prevista para el pago de certificación de documentos."; y añadió que "... es subsanable mediante la aplicación de la tarifa mínima prevista para el pago de la certificación de documentos que establece el citado artículo 17, fracción V, inciso I), de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete –que en el caso lo es la de diez pesos por cada foja que contempla el punto 3) de dicho inciso, fracción y artículo, como se explicará con posterioridad–, pero no liberar por completo al contribuyente del pago por la prestación de ese servicio como lo pretende en sus agravios."

- Así, el Tribunal Colegiado consideró fundados los argumentos de la parte recurrente, relacionados con que el Juez de Distrito incorrectamente estableció al fijar los efectos del amparo concedido, que se le aplicara la tarifa de \$4.00 (cuatro pesos 00/100 moneda nacional) que establece el artículo 27, fracción X, inciso e), de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, la cual se refiere al pago de derechos por la prestación de diver-



esos servicios que realizan las autoridades judiciales o administrativas, entre los que se encuentra el de expedición de copias simples, por el cual se cobra, como ya se dijo, una tarifa de \$4.00 (cuatro pesos 00/100 moneda nacional) por cada hoja, concluyendo que "... acertadamente como lo destaca el recurrente, el Juez de Distrito incorrectamente fijó en los efectos del amparo, la tarifa que establece el artículo 27, fracción X, inciso e), de la Ley de Ingresos de referencia, toda vez que ésta se refiere al pago de derechos por la expedición de copias simples, lo que es un servicio distinto al de certificación de documentos que contempla el numeral 17, fracción V, inciso I), de dicha legislación. Lo anterior es así, en razón de que el servicio que presta el Estado respecto de la copia certificada se traduce, por una parte, en la expedición de las copias que se le soliciten y, por otra, el correspondiente cotejo con el original que finalmente certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que les confiere una disposición jurídica, lo cual no ocurre con una copia simple, pues con ésta no se efectúa la labor del funcionario de cotejar y certificar el documento."

- Agregó el tribunal que el a quo incorrectamente estableció en los efectos del amparo protector, la tarifa de \$4.00 (cuatro pesos 00/100, moneda nacional), que establece el artículo 27, fracción X, inciso e), de la propia Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, ya que dicho servicio no es análogo al de certificación de documentos que contiene el numeral impugnado, concluyendo que "... la tarifa que debió aplicar el resolutor federal, era la de \$10.00 (diez pesos 00/100, moneda nacional), por cada foja certificada, pues ésta es la mínima que establecen los subincisos del inciso I) fracción V del artículo 17 de la Ley de Ingresos impugnada y que es la que corresponde al servicio que efectivamente se le prestó a la parte quejosa, es decir, el de certificación de documentos".

- Añadió incluso que no era obstáculo para arribar a la conclusión de que se debió aplicar la tarifa de \$10.00 (diez pesos 00/100, moneda nacional) por cada foja certificada, que establece el artículo 17, fracción V, inciso I), subinciso 3, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, que el Juez de Distrito en los efectos del amparo hubiera ordenado la inaplicación del citado subinciso 3, ya que tal inaplicación la efectuó considerando inmerso en el sistema tributario que estimó inconstitucional, es decir, en su aplicación subsecuente al cobro previsto en el diverso subinciso 1, pero no



considerado en su individualidad, porque ni siquiera se efectuó estudio alguno en ese sentido, donde se hubiera concluido que por sí mismo contuviera el vicio de constitucionalidad destacado; de ahí que determinó que "... incontrovertible resulta que el Juez de Distrito, indebidamente fijó en los efectos del amparo como tarifa mínima para el pago del servicio que le fue prestado, la que contempla el artículo 27, fracción X, inciso e), pues la que debió aplicar como tarifa mínima es la de \$10.00 (diez pesos 00/100, moneda nacional), por cada foja certificada, pues ésta es la mínima que establece el inciso I), fracción V del artículo 17 de la Ley de Ingresos impugnada, en virtud de que, como se dijo, es la que corresponde al servicio que efectivamente recibió la parte quejosa."

- Ahora bien, aun cuando declaró fundado el argumento analizado, lo declaró inoperante a la postre, dado que, afirmó, se causaría un perjuicio mayor al recurrente si se corrigieran los efectos del amparo concedido, lo que va en contra del principio general del derecho mencionado de *non reformatio in peius*, que debe privilegiarse en el presente recurso de revisión; ello porque, explicó, "... la tarifa de \$4.00 (cuatro pesos (cuatro pesos (sic) 00/100, moneda nacional) por cada hoja, prevista por el artículo 27, fracción X, inciso e), de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, que fue la que estableció el Juez de Distrito en la sentencia recurrida, es menor a la de \$10.00 (diez pesos 00/100, moneda nacional), por la certificación de cada foja, que contempla el artículo 17, fracción V, inciso I), numeral 3, de la legislación en cita y que es la que debió contemplar el resolutor por las razones expuestas anteriormente. Por lo que es evidente que la tarifa que estableció el Juez de Distrito, le resulta más benéfica que la mínima que establece el numeral impugnado por la certificación de documentos."

- Asentó el Tribunal Colegiado que "... si en el particular el quejoso solicitó la certificación de un documento que se encuentra en el archivo del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Estado de Jalisco, el cual consta de veintitrés hojas –lo que se advierte de sus conceptos de violación y del recibo oficial *****–, multiplicada dicha cantidad de fojas por los cuatro pesos del costo de cada copia simple que estableció el a quo como tarifa o cuota mínima, da un total de \$92.00 (noventa y dos pesos 00/100, moneda nacional), lo que sin duda alguna sería una cantidad menor a la que arroja si se multiplicaran las veintitrés hojas por los diez pesos que establece el numeral 3 de la disposición impugnada, dado que de la operación aritmética correspondiente, daría un total



de \$230.00 (doscientos treinta pesos 00/100, moneda nacional), es decir, el quejoso tendría que pagar \$138.00 (ciento treinta y ocho pesos 00/100, moneda nacional) más de la cantidad que resultaría si se aplicara la tarifa del numeral considerado por el a quo."

- Finalmente, en lo que interesa puntualizó el tribunal que "... para que no exista duda alguna respecto de los efectos del fallo protector que estableció el Juez de Distrito, que el costo de \$4.00 (cuatro pesos 00/100 moneda nacional) que cobrará el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, será por cada una de las veintitrés fojas de que consta el documento que se le expidió al quejoso en copia certificada, por lo que el costo de dicho documento no podrá exceder de la cantidad de \$92.00 (noventa y dos pesos 00/100, moneda nacional), como quedó evidenciado en la operación aritmética anteriormente efectuada, debiendo entonces ordenar la devolución del remanente respecto de la cantidad que consta en el recibo oficial *****, que constituye el acto concreto de aplicación de la norma declarada inconstitucional."

• Antecedentes y consideraciones de la ejecutoria dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en el recurso de revisión 564/2019.

1. En la demanda de origen se solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal, contra actos del Congreso del Estado de Jalisco y otras autoridades, consistentes, entre otros, en la emisión y promulgación del artículo 16, fracción V, inciso I), numerales 1 y 3, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, así como su acto de aplicación a través del cobro de derechos consignado en el recibo oficial respectivo y ulteriores.

2. De la demanda de amparo correspondió conocer al Juzgado Octavo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, en donde quedó registrada con el número 1240/2019; y seguido el trámite correspondiente, el dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve dictó la sentencia definitiva, bajo los siguientes resolutivos:

"1. Se sobresee en el juicio de amparo promovido por *****, por los motivos y fundamentos precisados en los considerandos '3' y '6' del presente fallo.



"2. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a *****", contra el acto reclamado, por los motivos y fundamentos establecidos en el último considerando de la presente resolución."

3. Inconforme, la parte quejosa interpuso recurso de revisión del que correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, quedando registrado con el número de toca 564/2019, mismo que se resolvió mediante ejecutoria de dieciocho de febrero de dos mil veinte, en el sentido de:

"PRIMERO.—Se desecha la revisión adhesiva.

"SEGUNDO.—Se modifica la resolución recurrida de dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve, dictada en el amparo indirecto 1240/2019, del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco.

"TERCERO.—Se SOBRESEE por los actos y autoridades de conformidad, con lo contenido en los considerandos tercero y sexto de la sentencia recurrida, por su falta de impugnación.

"CUARTO.—La Justicia de la Unión AMPARA y PROTEGE a *****", por las razones expuestas y para los efectos precisados en el último considerando de este fallo."

4. Las consideraciones esenciales de la referida ejecutoria, en lo que aquí interesa, son:

- En principio, declaró la inconstitucionalidad del artículo 16, fracción V, inciso I), puntos 1 y 3, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, al considerar que viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dispone que tratándose de la certificación de copias de documentos, se pagarán \$409.00 (cuatrocientos nueve pesos 00/100 moneda nacional), cuando la solicitud de copias certificadas implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y cer-



tificarlas, servicio que se agota en el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, por lo que el precio cobrado al gobernado es incongruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del servicio, máxime porque, afirmó, la finalidad de la expedición de copias certificadas no debe implicar la obtención de lucro alguno, por lo que no resulta apegado a los referidos principios de justicia tributaria, el que se realice un cobro de esa magnitud. Citó en apoyo la jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.), de rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006).", así como las tesis aisladas 1a. CCCII/2013 (10a.), de rubro (sic): "DERECHOS. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA SUBSISTE, AUN CUANDO LA NORMA HAYA SUFRIDO ACTUALIZACIONES EN LA TARIFA DEL COSTO POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS [APLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 132/2011 (9a.)]." y 2a. XXXIII/2010, de rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."

- De ahí que modificó la resolución recurrida y concedió el amparo a la parte quejosa en contra de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, respecto del artículo 16, fracción V, inciso I), puntos 1 y 3; señalando, al respecto, que la referida concesión si bien conlleva desincorporar de la esfera jurídica del quejoso la hipótesis de pago contenida en el mismo, ello no implica que éste quede totalmente liberado de realizar algún pago por el servicio de expedición de copias solicitado, pues es un hecho cierto que la expedición de copias sí tiene un costo para el Estado, en razón de que se utilizan diversos insumos para realizar el fotocopiado correspondiente.

- Bajo esa premisa, consideró que era procedente que se cobrara al petitionerario de amparo la tarifa por la expedición de copias simples, establecida en la fracción XI, inciso e), del artículo 26 de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve que asciende a \$6.00 (seis pesos 00/100 moneda nacional) por cada hoja. "Ello es así, en principio, porque tanto el artículo 16, fracción V, inciso I), puntos 1 y 3, como la referida fracción



XI, inciso e), del diverso 26 de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, establecen el mismo servicio, consistente en la expedición de copias, con la única diferencia de que en la primera de ellas se expiden en la modalidad de certificadas y en la segunda de simples".

- Señaló el tribunal que la distinción del tipo de copias no muta la naturaleza del servicio prestado, pues éste se identifica por la actividad que implica su prestación, en el caso concreto, la expedición de copias, lo que de suyo –se insiste– requiere la utilización de diversos insumos, como serían, a guisa de ejemplo, papel, tóner, energía eléctrica, entre otros; de ahí que concluyó que "... resulta procedente que con motivo de la concesión del amparo se le libere de pagar la tarifa más alta por la obtención del servicio solicitado (expedición de copias certificadas), que es la establecida en la porción normativa declarada inconstitucional, pero debiendo pagar en su lugar, la tarifa más baja que para el mismo servicio establece la fracción XI, inciso e), del artículo 26 de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, que ascienda a la cantidad de \$6.00 (seis pesos 00/100 moneda nacional)."; ello, porque la citada ley en la parte declarada inconstitucional prevé un vicio subsanable en el mecanismo de cálculo del pago por concepto de derechos por servicios, resultando correcto que se aplique al quejoso la norma que establece el pago mínimo por el mismo servicio solicitado. Citó en apoyo la jurisprudencia 2a./J. 29/2012 (10a.), de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. EFECTOS QUE PRODUCE LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY QUE PREVÉ EL MECANISMO DE CÁLCULO DE LA TASA QUE FIJA EL PAGO DE AQUÉLLOS."

- Luego, fijó los efectos de la concesión del amparo, para quedar como sigue:

"A fin de asegurar el estricto cumplimiento al fallo protector y la restitución a la parte quejosa en el goce de sus derechos humanos que se consideraron transgredidos, el procurador fiscal, director General de Ingresos, Dirección de Gastos de Operación y de Obra, Dirección General de Egresos, Dirección de Caja General y notificador, todos adscritos a la Secretaría de Hacienda Pública del Estado de Jalisco, tienen el carácter de autoridades vinculadas con el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, ya que aun cuando no fueron señaladas como autoridades responsables, es a éstas a quienes dentro del ámbito de sus



atribuciones, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 76, 94 y 96 del Código Fiscal del Estado de Jalisco y 52, 53, fracción XIV, 73, fracción VI, 79, fracción III, 80 y 87, fracción XXXIX, del Reglamento Interno de la –otrora– Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, habrán de realizar:

"Dictar acuerdo de devolución;

"Afectar la partida presupuestal correspondiente;

"Emitir contra recibo (sic) y cheque correspondiente;

"Notificar al quejoso; y,

"Esperar que el quejoso comparezca a dicha dependencia a recibir el documento nominativo a su favor.

"Cierto, con la finalidad de restituir a ***** , en el goce de la garantía violada, para lo cual, deberán realizar lo siguiente:

"a) Abstenerse de aplicar a ***** , la norma tributaria reclamada, artículo 16, fracción V, inciso I), puntos 1 y 3, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

"b) Una vez restada la cantidad que establece la fracción XI, inciso e), del artículo 26 de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, sobre el monto efectivamente enterado por el quejoso, deberá devolverse a éste la cantidad que pagó por concepto de expedición de copias certificadas, a que se hace referencia en los recibos oficiales ***** , ***** , ***** , ***** y ***** , lo cual –se insiste– implica que el solicitante del amparo quedará obligado a enterar únicamente el costo que representa la expedición de la fotocopia de los documentos solicitados, mas no el de su certificación.

"c) En estricto acatamiento a las jurisprudencias que se citan a continuación, y que resultan de observancia obligatoria para este Tribunal Colegiado, en términos de lo dispuesto por el artículo 217 de la Ley de Amparo, es menester destacar que los efectos de la concesión del amparo, constriñen a las responsa-



bles a devolver la cantidad referida, debidamente actualizada, como si se tratara de un pago de lo indebido."

- Citó en apoyo la jurisprudencia 2a./J. 137/2010, de rubro: "LEYES TRIBUTARIAS. LA DEVOLUCIÓN DE LAS CANTIDADES ENTERADAS, DEBIDAMENTE ACTUALIZADAS, COMO EFECTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA EN QUE SE FUNDA EL PAGO DE UNA CONTRIBUCIÓN, NO COMPRENDE EL PAGO DE INTERESES INDEMNIZATORIOS (CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL ABROGADO)."

- Finalmente, añadió dentro de los efectos "d) En el entendido de que para el debido cumplimiento de la presente sentencia de amparo, la autoridad responsable deberá acreditar que devolvió las contribuciones a través de un cheque nominativo para abono en cuenta del contribuyente, como al efecto lo ha establecido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.", citando como apoyo la tesis 2a. LXXXIX/2004, de rubro: "DEVOLUCIÓN DE CONTRIBUCIONES. CUANDO DERIVAN DEL CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DE AMPARO DEBERÁ HACERSE EN CHEQUE NOMINATIVO PARA ABONO EN CUENTA DEL CONTRIBUYENTE, AL NO SER APLICABLE EL ARTÍCULO 71, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** El Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito procede a verificar si existe o no la divergencia de criterios denunciada, concluyendo que sí existe contradicción de tesis.

Para la existencia de la contradicción de tesis se requiere la concurrencia de los requisitos que a continuación se precisan:

1. Que los tribunales contendientes hayan resuelto una cuestión litigiosa ejerciendo necesariamente su arbitrio judicial a través de una labor interpretativa mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

2. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la fi-



nalidad 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.

Al respecto sirve de apoyo la jurisprudencia 1a./J. 22/2010,¹ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

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

Asimismo, resulta aplicable al caso la jurisprudencia P./J. 72/2010,² del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra dice:

¹ La jurisprudencia es visible en la página 122 del Tomo XXXI, marzo de 2010, de la Novena Época de la *Gaceta (sic) del Semanario Judicial de la Federación*, con registro digital: 165077.

² La jurisprudencia es visible en la página 7, Tomo XXXII, agosto de 2010, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 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 fon-



do 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."

Con base en las anteriores premisas y atendiendo las particularidades del caso en estudio, este Pleno de Circuito considera que sí se justifica la existencia de la contradicción de tesis denunciada, por actualizarse los requisitos para su configuración, por las razones que se explicarán a continuación:

En principio, conviene precisar que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes partieron de la base de que los artículos 17, fracción V, inciso I), numerales 1 y 3, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete y 16, fracción V, inciso I), puntos 1 y 3, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, cuya redacción jurídica resulta idéntica en los elementos del derecho que prevé, pues sólo difieren en los montos a cubrir, violan los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al considerar, esencialmente, que el pago de derechos por la expedición de copias certificadas no guarda proporción con su costo.

Los numerales reclamados y analizados por los tribunales contendientes son del tenor siguiente:



Artículo analizado en el amparo en revisión 339/2017, del índice del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito	Artículo analizado en el amparo en revisión 564/2019, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito
<p>"Artículo 17. Por los servicios que presten las oficinas del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, se causarán los derechos que se establecen en este capítulo, aplicando las tarifas correspondientes:</p> <p>"...</p> <p>"V. Por expedición de constancias de registro:</p> <p>"...</p> <p>"I) Certificación de documentos:</p> <p>"1. De copias fotostáticas certificadas, hasta 10 fojas: \$380.00</p> <p>"...</p> <p>"3. Por cada foja excedente de 10 (diez): \$10.00 ..."</p>	<p>"Artículo 16. Por los servicios que presten las oficinas del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, se causarán los derechos que se establecen en este capítulo, aplicando las tarifas correspondientes:</p> <p>"...</p> <p>"V. Por expedición de constancias de registro:</p> <p>"...</p> <p>"I) Certificación de documentos:</p> <p>"1. De copias fotostáticas certificadas, hasta 10 fojas: \$409.00</p> <p>"...</p> <p>"3. Por cada foja excedente de 10 (diez): \$12.00 ..."</p>

Asimismo, ambos tribunales coincidieron en que los efectos del amparo si bien conllevan el desincorporar de la esfera jurídica de los quejosos la hipótesis de pago contenida en los artículos reclamados, respectivamente, ello no implica que queden totalmente liberados de realizar algún pago por el servicio de expedición de copias solicitado, ya que dicho servicio sí tiene un costo para el Estado, en razón de que se utilizan diversos insumos para realizar el fotocopiado correspondiente.

Sin embargo, al momento de precisar los efectos de la concesión de amparo, los órganos jurisdiccionales adoptaron diferentes posturas, pues pese a que en ambos casos se citó como apoyo, entre otras, la jurisprudencia 2a./J. 29/2012 (10a.), de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. EFECTOS QUE PRODUCE LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LA



LEY QUE PREVÉ EL MECANISMO DE CÁLCULO DE LA TASA QUE FIJA EL PAGO DE AQUÉLLOS.",³ uno concluyó que se debería aplicar la tarifa prevista para la expedición de copias simples prevista en un diverso numeral al reclamado; y el otro concluyó que ello es incorrecto porque se trata de un servicio diferente, por lo que se debería aplicar la tarifa mínima que establece el numeral reclamado y que corresponde al servicio que efectivamente se le prestó a la parte quejosa, es decir, el de certificación de documentos.

En efecto, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 339/2017 –aun cuando no se reflejó en el resolutivo de la resolución dictada en dicho toca al haberse atendido al principio de "*non reformatio in peius*"–, consideró incorrecto que se fijaran los efectos del amparo en el sentido de que se aplicara a la parte quejosa la tarifa de \$4.00 (cuatro pesos 00/100 moneda nacional) establecida en el artículo 27,

³ Registro digital: 2000775. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias: común y administrativa. Tesis: 2a./J. 29/2012 (10a.). Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, mayo de 2012, Tomo 2, página 1244. Tipo: Jurisprudencia: "DERECHOS POR SERVICIOS. EFECTOS QUE PRODUCE LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY QUE PREVÉ EL MECANISMO DE CÁLCULO DE LA TASA QUE FIJA EL PAGO DE AQUÉLLOS. Por regla general, la concesión del amparo respecto de una ley fiscal tiene como efecto que no se aplique al quejoso el precepto declarado inconstitucional, y que se le restituyan las cantidades enteradas. Ahora bien, atento al criterio sustentado por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 62/98, de rubro: 'CONTRIBUCIONES. EFECTOS QUE PRODUCE LA CONCESIÓN DEL AMPARO CUANDO SE RECLAMA UNA NORMA TRIBUTARIA.', se concluye que cuando en la ley se prevea un vicio subsanable en el mecanismo de cálculo de la tasa a pagar por concepto de derechos por servicios, el efecto del amparo no puede traducirse en liberar al contribuyente de la totalidad del pago del derecho por el servicio proporcionado por el Estado, en virtud de que para respetar los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario que todos los individuos contribuyan al gasto público en la medida de su capacidad contributiva. Consecuentemente, cuando la disposición declarada inconstitucional fija derechos por registro de documentos a partir de un porcentaje sobre el valor de la operación comercial que les dio origen, pero previendo también una cantidad fija mínima a pagar, la restitución en el goce de la garantía individual violada sólo implica que el quejoso deje de pagar la tarifa porcentual, pero sin relevarlo de la obligación de enterar dicha cuota fija mínima, ya que esta suma es igual para todos los contribuyentes sin considerar el tipo de operación contenida en el documento a registrar, con lo cual se respeta el criterio del Tribunal Pleno plasmado en la jurisprudencia P./J. 121/2007, de rubro: 'SERVICIOS REGISTRALES. LOS ORDENAMIENTOS LEGALES QUE ESTABLECEN LAS TARIFAS RESPECTIVAS PARA EL PAGO DE DERECHOS, SOBRE EL MONTO DEL VALOR DE LA OPERACIÓN QUE DA LUGAR A LA INSCRIPCIÓN, VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA.'"



fracción X, inciso e), de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete,⁴ la cual se refiere al pago de derechos por la expedición de copias simples, partiendo de la base (sic) que es un servicio distinto al de certificación de documentos que contempla el numeral reclamado [17, fracción V, inciso I), de dicha legislación], ello porque, afirmó, el servicio que presta el Estado respecto de la copia certificada se traduce, por una parte, en la expedición de las copias que se le soliciten y, por otra, el correspondiente cotejo con el original que finalmente certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que les confiere una disposición jurídica, lo cual no ocurre con una copia simple, pues con ésta no se efectúa la labor del funcionario de cotejar y certificar el documento.

De ahí que determinó que la tarifa que se debió aplicar, era la de \$10.00 (diez pesos 00/100, moneda nacional), por cada foja certificada, pues ésta es la mínima que establecen los subincisos del inciso I), fracción V del artículo 17 de la Ley de Ingresos impugnada y que es la que corresponde al servicio que efectivamente se le prestó a la parte quejosa, es decir, el de certificación de documentos.

En cambio, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de revisión 564/2019, determinó que era procedente que se cobrara al peticionario de amparo la tarifa por la expedición de copias simples, establecida en la fracción XI, inciso e), del artículo 26 de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve,⁵ que asciende a \$6.00 (seis pesos 00/100 moneda nacional) por cada hoja, al considerar que dicho numeral y el artículo reclamados [16, fracción V, inciso I), puntos 1 y 3, como la referida fracción XI, inciso e), del artículo 26 de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve], establecen el mismo servicio, consistente en la expedición de copias, con la única diferencia de que, en la primera de ellas se expiden en la modalidad de certificadas, y en la segunda de simples.

⁴ **Artículo 27.** Las certificaciones en sus diversas formas, la expedición de constancias y otros servicios que realicen las autoridades judiciales o administrativas, causarán el pago de derechos que se consigna en la siguiente tarifa: ... X. Otros servicios: ... e) Copias simples, por cada hoja: \$4.00. ..."

⁵ **Artículo 26.** Las certificaciones en sus diversas formas, la expedición de constancias y otros servicios que realicen las autoridades judiciales o administrativas, causarán el pago de derechos que se consigna en la siguiente tarifa: ... e) Copias simples, por cada hoja: \$6.00. ..."



Incluso, el referido tribunal señaló que la distinción del tipo de copias no muta la naturaleza del servicio prestado, pues éste se identifica por la actividad que implica su prestación, en el caso concreto, la expedición de copias, lo que de suyo –se insiste– requiere la utilización de diversos insumos, como serían, a guisa de ejemplo, papel, tóner, energía eléctrica, entre otros; de ahí que concluyó que la parte quejosa debería pagar la tarifa más baja que para el mismo servicio establece, como es la prevista en la fracción XI, inciso e), del artículo 26 de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, que ascienda a la cantidad de \$6.00 (seis pesos 00/100 moneda nacional) por la expedición de copias simples.

Como se ve, existe un punto de divergencia entre las posturas sostenidas por los Tribunales Colegiados Séptimo y Primero, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al decidir en los asuntos sometidos a su jurisdicción, puesto que analizaron una misma situación jurídica, consistente en determinar las consecuencias jurídicas de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo que prevé el monto del derecho por el servicio de expedición de copias certificadas, arribando a conclusiones disímboles en cuanto a la tarifa que se debía aplicar para el cobro de dicho servicio.

Cabe agregar que no obsta a lo anterior, que en los criterios que participan en esta divergencia, se hubiesen examinado disposiciones legales que ya no se encuentren en vigor (Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para los ejercicios fiscales 2017 y 2019), lo anterior, en tanto que el criterio que de este asunto derive, resultará de utilidad en la preservación de la seguridad jurídica en caso de que el vicio analizado se repita en las posteriores legislaciones, e inclusive en asuntos no resueltos en definitiva.

Sirve de apoyo a lo anterior, en la parte conducente, la jurisprudencia 2a./J. 87/2000,⁶ de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

⁶ La jurisprudencia se encuentra visible en la página 70, Tomo XII, septiembre de 2000, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 191093.



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE RESOLVERSE, AUNQUE DIMANE DE LA INTERPRETACIÓN DE PRECEPTOS LEGALES DEROGADOS, SI SU CONTENIDO SE REPITIÓ EN LOS VIGENTES. A pesar de que los criterios divergentes deriven del examen de disposiciones legales o reglamentarias que ya no se encuentren en vigor, por haber sido derogados o abrogados los ordenamientos a que pertenecen, es necesario resolver la contradicción de tesis denunciada en el caso de que los ordenamientos vigentes, que sustituyeron a aquéllos repitan, en lo esencial, las hipótesis normativas cuya interpretación por los Tribunales Colegiados de Circuito o por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dio lugar a la contradicción de tesis, puesto que este proceder tiende a fijar criterios que conservan vigencia y utilidad en la preservación de la seguridad jurídica."

QUINTO.—**Estudio.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de este Pleno de Circuito, que coincide con lo resuelto por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y que se sustenta en las siguientes consideraciones:

Primeramente, cabe señalar que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla la obligación fiscal de que todas las mexicanas y los mexicanos deberán contribuir al gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que las obligaciones tributarias corresponden a un deber solidario, con el propósito de procurar el crecimiento económico y la más justa distribución de la riqueza, para el desarrollo óptimo de los derechos tutelados por la Carta Magna.

Dicho criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia 1a./J. 65/2009⁷ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice.

"OBLIGACIONES TRIBUTARIAS. OBEDECEN A UN DEBER DE SOLIDARIDAD. El sistema tributario tiene como objetivo recaudar los ingresos que el

⁷ La jurisprudencia se encuentra visible en la página 284 del Tomo XXX, julio de 2009, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 166907.



Estado requiere para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, haciéndolo de manera que aquél resulte justo –equitativo y proporcional, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos–, con el propósito de procurar el crecimiento económico y la más justa distribución de la riqueza, para el desarrollo óptimo de los derechos tutelados por la Carta Magna. Lo anterior, en virtud de que la obligación de contribuir –elevada a rango constitucional– tiene una trascendencia mayúscula, pues no se trata de una simple imposición soberana derivada de la potestad del Estado, sino que posee una vinculación social, una aspiración más alta, relacionada con los fines perseguidos por la propia Constitución, como los que se desprenden de la interpretación conjunta de los artículos 3o. y 25 del Texto Fundamental, consistentes en la promoción del desarrollo social –dando incluso una dimensión sustantiva al concepto de democracia, acorde a estos fines, encauzándola hacia el mejoramiento económico y social de la población– y en la consecución de un orden en el que el ingreso y la riqueza se distribuyan de una manera más justa, para lo cual participarán con responsabilidad social los sectores público, social y privado. En este contexto, debe destacarse que, entre otros aspectos inherentes a la responsabilidad social a que se refiere el artículo 25 constitucional, se encuentra la obligación de contribuir prevista en el artículo 31, fracción IV, constitucional, tomando en cuenta que la exacción fiscal, por su propia naturaleza, significa una reducción del patrimonio de las personas y de su libertad general de acción. De manera que la propiedad tiene una función social que conlleva responsabilidades, entre las cuales destaca el deber social de contribuir al gasto público, a fin de que se satisfagan las necesidades colectivas o los objetivos inherentes a la utilidad pública o a un interés social, por lo que la obligación de contribuir es un deber de solidaridad con los menos favorecidos."

También es oportuno referir que, por regla general, los efectos que produce la concesión del amparo cuando se reclama una norma tributaria, consisten en que el gobernado no se encuentre obligado a cubrir el tributo al afectarse el mecanismo impositivo esencial cuya transgresión por el legislador no permite que sus elementos puedan subsistir, porque al estar viciado uno de ellos, todo el sistema se torna inconstitucional, pero ello no ocurre cuando se presenta un elemento variable, puesto que el efecto del amparo no afectará el mecanismo esencial del tributo, dado que se limitará a remediar el vicio de la variable de que se trate para incluirla de una manera congruente con los elementos esenciales, sin que se afecte con ello a todo el sistema impositivo.



Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia P./J. 62/98⁸ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"CONTRIBUCIONES. EFECTOS QUE PRODUCE LA CONCESIÓN DEL AMPARO CUANDO SE RECLAMA UNA NORMA TRIBUTARIA. Existen mecanismos de tributación que son simples, cuyos elementos esenciales, tales como sujeto, objeto, base y tasa, requieren cálculos básicos que no necesitan una mayor pormenorización en la ley. Así, a medida que un tributo se torna complejo, para adicionarse mayores elementos que pueden considerarse al realizar su cálculo, surgen previsiones legales que son variables, es decir, que no se aplican a todos los contribuyentes, sino sólo a aquellos que se ubiquen en sus hipótesis jurídicas. En efecto, hay normas tributarias que establecen los elementos esenciales de las contribuciones y otras que prevén variables que se aplican a dichos elementos esenciales. En el caso de las primeras, de concederse el amparo, su efecto producirá que el gobernado no se encuentre obligado a cubrir el tributo al afectarse el mecanismo impositivo esencial cuya transgresión por el legislador no permite que sus elementos puedan subsistir, porque al estar viciado uno de ellos, todo el sistema se torna inconstitucional. Lo anterior no ocurre cuando la inconstitucionalidad se presenta en un elemento variable, puesto que el efecto del amparo no afectará el mecanismo esencial del tributo, dado que se limitará a remediar el vicio de la variable de que se trate para incluirla de una manera congruente con los elementos esenciales, sin que se afecte con ello a todo el sistema del impuesto."

El transcrito criterio jurisprudencial, como se ve, contempla dos supuestos en cuanto a los efectos concesorios del amparo contra normas tributarias, a saber:

- En el caso de los mecanismos tributarios simples: De concederse el amparo, su efecto producirá que el gobernado no se encuentre obligado a cubrir el tributo al afectarse el mecanismo impositivo esencial cuya transgresión por el

⁸ La jurisprudencia se encuentra visible en la página 11, Tomo VIII, noviembre de 1998, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 195159.



legislador no permite que sus elementos puedan subsistir, porque al estar viciado uno de ellos, todo el sistema se torna inconstitucional.

- En cuanto a los mecanismos de tributación complejos: Cuando la inconstitucionalidad se presenta en un elemento variable, el efecto del amparo no afectará el mecanismo esencial del tributo, dado que se limitará a remediar el vicio de la variable de que se trate para incluirla de una manera congruente con los elementos esenciales, sin que se afecte con ello a todo el sistema del impuesto.

El caso en estudio se encuentra inmerso en la segunda hipótesis, pues las normas analizadas en los procesos constitucionales de origen, a saber, los artículos 17, fracción V, inciso I), numerales 1 y 3, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete y 16, fracción V, inciso I), puntos 1 y 3, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, contemplan un tributo complejo en donde se adicionan elementos variables distintos a los esenciales (sujeto, objeto, base y tasa) y que son de considerarse al momento de realizarse su cálculo, como son tarifas distintas que no encuentran justificación en correlación con el servicio prestado, ya que se estipula un monto fijo por la expedición de copias certificadas por cada foja excedente (diez y doce pesos, respectivamente).

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que la contribución contenida en los artículos reclamados se trata de un "*derecho*" que, de acuerdo a lo establecido en los artículos 3o. y 7o., fracción II, del Código Fiscal del Estado de Jalisco,⁹ es la contraprestación establecida por los servicios que preste el Estado en su función de derecho público.

⁹ **Artículo 3.** La hacienda pública del Estado de Jalisco, para los gastos de su administración y demás obligaciones a su cargo, percibirá en cada ejercicio fiscal, los ingresos públicos derivados de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que establezcan las leyes fiscales estatales correspondientes, así como las participaciones que de ingresos federales le correspondan de conformidad con las leyes respectivas y los convenios de coordinación que se hayan suscrito o se suscriban para tales efectos."

Artículo 7. Para los efectos de aplicación de este código, se entenderá por: ... II. Derechos. Las contraprestaciones establecidas en la ley, por los servicios que preste el Estado en su función de derecho público; ..."



Luego, en relación con los derechos que se originan en virtud de la contraprestación de un servicio público, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido criterio que para juzgar sobre su proporcionalidad y equidad, debe atenderse, fundamentalmente, al objeto real del servicio prestado, a fin de poder apreciar la razonable correlación que debe haber entre la prestación del servicio y el monto de la cuota, sin que ello implique que el término de "*contraprestación*" se traslade a la connotación estricta que recibe en el derecho privado; sin embargo, invariablemente, a efecto de respetar el derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, esto es, el monto de los derechos no necesariamente debe corresponder con exactitud matemática al costo del servicio prestado, pero sí debe fijarse en relación con el mismo, otorgándose el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.

Tales consideraciones se encuentran contenidas en las jurisprudencias P./J. 1/98 y P./J. 3/98, emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismas que establecen lo siguiente:

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN. Si bien es cierto que de acuerdo con la doctrina jurídica y la legislación fiscal, los tributos conocidos como derechos, o tasas en otras latitudes, son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra 'contraprestación' no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además, porque el Estado no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, venta y lucro debido, pues ésta se organiza en función del interés de los particulares. Los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, los servi-



cios aludidos se han de cubrir con los gravámenes correspondientes, que reciben el nombre de 'derechos'.¹⁰

"DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. 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."¹¹

¹⁰ La jurisprudencia está visible en la página 40 del Tomo VII, enero de 1998, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital 196935.

¹¹ La jurisprudencia está visible en la página 54 del Tomo VII, enero de 1998, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital 196933.



Del contenido de tales criterios jurisprudenciales, se pone en evidencia que en el pago de derechos por la prestación de un servicio público, subsiste la correlación entre el costo de éste y el monto de la cuota, ya que entre ellos existe una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador, precisamente, en la prestación del servicio.

Bajo esas premisas, es necesario que se tome en consideración que para poder prestar el servicio de que se trata –expedición de copias certificadas–, el Estado debe desarrollar una serie de actividades, para lo que requiere una estructura administrativa, operativa y funcional, lo que conlleva incurrir en diversos costos, que son los que se deben individualizar atendiendo al uso o consumo de cada sujeto, porque ello es lo que hace que sea un servicio divisible.

Ello, si se toma en cuenta que para poder prestar el servicio de que se trata el aparato estatal genera ciertos costos de tipo directo (son los destinados de forma inmediata al aparato administrativo que va a llevar a cabo el servicio público) e indirecto (no están destinados de forma inmediata al centro final de la prestación del servicio de supervisión, pero son costos que deben medirse como indirectos porque influyen de tal forma a éste).

Así tenemos que tratándose de servicios públicos, éstos tienen un costo para el Estado, el cual tiene que ser individualizado al usuario del servicio de que se trate, atendiendo a su uso o consumo, considerando que el servicio que le da origen sea susceptible de ser dividido en unidades de consumo o de uso, es decir, individualizado en el contribuyente. Esta característica es muy importante, por cuanto ella permite determinar la cuantía atendiendo al uso del servicio prestado a cada contribuyente y, consecuentemente, el monto de la contribución a pagar.

Lo anterior se desprende del criterio contenido en la tesis P. V/2012 (10a.)¹² del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

¹² La tesis se encuentra visible en la página 227 del Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1 de la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 2002290.



"DERECHOS POR SERVICIOS. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE RAZONABILIDAD. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de derechos por servicios, deben analizarse en función de la correlación entre la cuota a pagar y el costo del servicio de que se trate, a través de criterios de razonabilidad y no de cuantía, ya que para el caso de servicios divisibles prestados por el Estado, el equilibrio entre el costo del servicio y la cuota a pagar debe efectuarse mediante el establecimiento de criterios razonables, conforme a los cuales desde un análisis cualitativo, se verifique que la individualización del costo se efectúa en función de la intensidad del uso del servicio. En este sentido, el análisis de razonabilidad consiste en verificar que la unidad de medida utilizada para individualizar el costo del servicio, esto es, el referente, se relacione con su objeto y que el parámetro individualice los costos en función de la intensidad del uso, lo que conlleva a que pague más quien más utilice el servicio. Por su parte, para el análisis del parámetro debe identificarse si el tipo de servicio es simple o complejo, para con ello determinar si en la cuota debe existir o no una graduación; así, los servicios simples son aquellos en los que las actividades que desarrolla directamente el Estado para prestarlos no se ven modificadas por su objeto, mientras que en los complejos las actividades directamente relacionadas con la prestación del servicio varían con motivo de las características de su objeto; en este sentido, en el primer caso el parámetro no debe reflejar una graduación en la intensidad, pues el aumento en el uso está determinado por las veces en que se actualice el hecho imponible, mientras que en el segundo el parámetro debe reflejar la graduación en la intensidad del uso."

Al respecto –además– se tiene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos criterios jurisprudenciales, ha sostenido en relación con el principio de proporcionalidad tributaria en derechos por servicios, que éste se rige por un sistema distinto al de los impuestos, pues radica medularmente, en 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, esto es, el monto de la tarifa o cuota de los servicios, debe fijarse fundamentalmente en proporción al costo del servicio prestado y que dichas cuotas sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.



Para una mayor ilustración del punto en comentario, cabe invocar la jurisprudencia P./J. 2/98¹³ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro:

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

En ese sentido, de otorgarse el amparo con motivo de la declaratoria de inconstitucionalidad de los preceptos legales que como los combatidos establecen el pago de un derecho por la prestación de un servicio por parte del Estado, los efectos protectores deberán tener el alcance de remediar el vicio del elemento variable, esto es, ordenar su inaplicación a la parte quejosa, quien dejará de pagar las tarifas que respectivamente establecen, pero en manera alguna relevar al gobernado de contribuir al gasto público, precisamente, porque esa obligación tributaria obedece a un deber solidario mayor, relacionado con los fines perseguidos por la Constitución, consistentes en la promoción del desarrollo social.

¹³ La jurisprudencia esta visible en la página 41, Tomo VII, enero de 1998, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 196934.



Esa postura, precisamente, ya se definió en la jurisprudencia 2a./J. 29/2012 (10a.)¹⁴ de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"DERECHOS POR SERVICIOS. EFECTOS QUE PRODUCE LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY QUE PREVÉ EL MECANISMO DE CÁLCULO DE LA TASA QUE FIJA EL PAGO DE AQUÉLLOS. Por regla general, la concesión del amparo respecto de una ley fiscal tiene como efecto que no se aplique al quejoso el precepto declarado inconstitucional, y que se le restituyan las cantidades enteradas. Ahora bien, atento al criterio sustentado por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 62/98, de rubro: 'CONTRIBUCIONES. EFECTOS QUE PRODUCE LA CONCESIÓN DEL AMPARO CUANDO SE RECLAMA UNA NORMA TRIBUTARIA.', se concluye que cuando en la ley se prevea un vicio subsanable en el mecanismo de cálculo de la tasa a pagar por concepto de derechos por servicios, el efecto del amparo no puede traducirse en liberar al contribuyente de la totalidad del pago del derecho por el servicio proporcionado por el Estado, en virtud de que para respetar los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario que todos los individuos contribuyan al gasto público en la medida de su capacidad contributiva. Consecuentemente, cuando la disposición declarada inconstitucional fija derechos por registro de documentos a partir de un porcentaje sobre el valor de la operación comercial que les dio origen, pero previendo también una cantidad fija mínima a pagar, la restitución en el goce de la garantía individual violada sólo implica que el quejoso deje de pagar la tarifa porcentual, pero sin relevarlo de la obligación de enterar dicha cuota fija mínima, ya que esta suma es igual para todos los contribuyentes sin considerar el tipo de operación contenida en el documento a registrar, con lo cual se respeta el criterio del Tribunal Pleno plasmado en la jurisprudencia P./J. 121/2007, de rubro: 'SERVICIOS REGISTRALES. LOS ORDENAMIENTOS LEGALES QUE ESTABLECEN LAS TARIFAS RESPECTIVAS PARA EL PAGO DE DERECHOS, SOBRE EL MONTO DEL VALOR DE LA OPERACIÓN QUE DA LUGAR A LA INSCRIPCIÓN, VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA.'."

¹⁴ La jurisprudencia se encuentra visible en la página 1244 del Libro VIII, mayo de 2012, Tomo 2 de la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 2000775.



Bajo ese contexto, se insiste, los efectos del otorgamiento de la protección constitucional no relevan a la parte quejosa de su carga ineludible de contribuir al gasto público, en términos del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Mexicana, ya que tal aspecto es un deber solidario y de interés para la sociedad; además de que las normas reclamadas no actualizan el supuesto de excepción, consistente en que la inconstitucionalidad de la norma contenga un vicio en alguno de los elementos esenciales del tributo (sujeto, objeto, base y tarifa), es decir, la inconstitucionalidad de las normas reclamadas no derivó de la afectación en el mecanismo esencial del tributo, sino por un vicio de un aspecto variable, como es el monto de diversas tarifas atendiendo a la cantidad de hojas que se certifiquen, lo cual, se insiste, no encuentra justificación en relación con el servicio prestado.

Por tanto, los efectos del amparo si bien van encaminados a que se inaplique la porción normativa que resultó contraria al texto constitucional, se deberá cuantificar el derecho por esos servicios en función de la tarifa más baja que se prevea para el mismo hecho imponible, que en este caso es la expedición de copias certificadas.

Al respecto, ante un supuesto de naturaleza similar al que aquí se plantea, este Pleno de Circuito ha fijado claramente su postura, al resolver la contradicción de tesis 20/2017, en donde luego de establecer la inconstitucionalidad de los artículos 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal del año 2011, y 24, fracción III, del ordenamiento referido para los ejercicios fiscales de los años 2012 a 2015, se definieron las consecuencias jurídicas. Ese criterio se precisó en la jurisprudencia PC.III.A. J/42 A (10a.)¹⁵ de este Pleno, que a continuación se reproduce:

"DERECHOS POR EL SERVICIO DE REFRENDO ANUAL DE REGISTRO Y HOLOGRAMA. CONSECUENCIAS DE LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL AMPARO DIRECTO DE LOS ARTÍCULOS 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2011, Y 24, FRACCIÓN III, DEL ORDENAMIENTO REFERIDO

¹⁵ La jurisprudencia está visible en la página 1810 del Libro 54, mayo de 2018, Tomo II, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, (sic) con número de registro digital: 2016854.



PARA LOS EJERCICIOS FISCALES DE LOS AÑOS 2012 A 2015, QUE ESTABLECEN SU MONTO. El Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, considera que los preceptos legales indicados violan los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto prevén el monto de derechos por concepto del servicio que preste la Secretaría de Vialidad y Transporte y, en su caso, la Secretaría de Finanzas, relativo al refrendo anual de registro y holograma. En congruencia con ese criterio, y con el fin de imprimirle mayor seguridad jurídica, atento a lo previsto en el artículo 78 de la Ley de Amparo, resulta necesario precisar las consecuencias jurídicas que conlleva la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas generales citadas, cuando se impugnan en amparo directo, con motivo de su aplicación en una sentencia definitiva que declaró la validez legal de los créditos fundados en tales preceptos, a saber: I. El tribunal responsable deberá dejar insubsistente la sentencia reclamada y en su lugar, emitir una nueva en la que decrete la nulidad de los créditos fiscales por los conceptos indicados, correspondientes a los ejercicios fiscales de 2011 a 2015, respecto del vehículo propiedad del quejoso; y, II. Los efectos de dicha nulidad deberán de atender al vicio de inconstitucionalidad detectado, ordenando a la autoridad administrativa demandada que emita una nueva resolución en la que inaplique la porción normativa que resultó contraria al texto constitucional, empero, vinculándola a cuantificar los derechos por esos servicios en función de la tarifa más baja. En adición a ello, es menester precisar de manera enunciativa, que el otorgamiento del amparo en esos términos, no podría tener el alcance de impedir la aplicación presente o futura de las disposiciones mencionadas en perjuicio del quejoso, ni servir de sustento para anular u obtener la devolución de sumas pagadas como consecuencia de actos diferentes, sean previos o posteriores a los créditos indicados."

Aquí conviene puntualizar que el hecho imponible previsto en los artículos reclamados es la expedición de copias certificadas, que no puede confundirse o asemejarse a la expedición de copias simples, pues éstas son simples reproducciones fotográficas que se obtienen de colocar documentos en la máquina respectiva de reproducción y que dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la ciencia, carecen de valor y eficacia probatoria al existir la posibilidad de que no corresponda a un documento realmente existente, sino a uno



prefabricado que, para efecto de su fotocopiado, permita reflejar la existencia, irreal, del documento que se pretende hacer aparecer.

En cambio, la expedición de una copia certificada no sólo se trata de la acción de reproducir un documento, sino que implica la actuación de un servidor público dotado de fe pública, es decir, con facultades para compulsar y autenticar que el documento reproducido es copia fiel de aquel que fue fotocopiado y que, por tanto, no fue alterado.

En ese contexto, si en el caso se determinó la inconstitucionalidad de los artículos que prevén el pago de derechos por la expedición de copias certificadas, no resulta procedente que para la cuantificación de la tarifa de que deba ser cobrada por la prestación de dicho servicio se atienda a la cantidad que la legislación respectiva establezca para la expedición de una copia simple, pues no se trata del mismo hecho imponible aunado a que no implican el mismo despliegue técnico, pues, se insiste, en el caso de la expedición de copias certificadas no es sólo la reproducción de un documento a través del artefacto correspondiente, sino que se requiere de la actuación de un funcionario con facultades para compulsar y autenticar la identidad del documento reproducido con su original, lo cual se logra a través de la certificación correspondiente.

Bajo esa óptica, es dable concluir que ante la declaratoria de inconstitucionalidad de los reclamados artículos 17, fracción V, inciso I), numerales 1 y 3, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete y 16, fracción V, inciso I), puntos 1 y 3, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, los efectos de la concesión del amparo deben fijarse en el sentido de que se inaplique la porción normativa que resultó contraria al Texto Constitucional, empero, al tratarse del pago por la prestación de un servicio, no puede desvincularse a la parte quejosa del pago del mismo, por lo que deberá cuantificarse dicha contraprestación en función de la tarifa más baja prevista por los propios numerales analizados para el mismo hecho imponible –expedición de copias certificadas–, que en el caso corresponde al monto estipulado como valor de cada hoja certificada excedente (diez pesos, en el caso de la legislación para el ejercicio de dos mil diecisiete y doce pesos para la relativa al ejercicio fiscal de dos mil diecinueve), según se advierte de la tabla siguiente:



Artículo analizado en el amparo en revisión 339/2017, del índice del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito	Artículo analizado en el amparo en revisión 564/2019, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito
<p>"Artículo 17. Por los servicios que presten las oficinas del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, se causarán los derechos que se establecen en este capítulo, aplicando las tarifas correspondientes:</p> <p>"...</p> <p>"V. Por expedición de constancias de registro:</p> <p>"...</p> <p>"I) Certificación de documentos:</p> <p>"1. De copias fotostáticas certificadas, hasta 10 fojas: \$380.00</p> <p>"...</p> <p>"3. Por cada foja excedente de 10 (diez): \$10.00 ..."</p>	<p>"Artículo 16. Por los servicios que presten las oficinas del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, se causarán los derechos que se establecen en este capítulo, aplicando las tarifas correspondientes:</p> <p>"...</p> <p>"V. Por expedición de constancias de registro:</p> <p>"...</p> <p>"I) Certificación de documentos:</p> <p>"1. De copias fotostáticas certificadas, hasta 10 fojas: \$409.00</p> <p>"...</p> <p>"3. Por cada foja excedente de 10 (diez): \$12.00. ..."</p>

Conviene precisar que el mínimo a que nos venimos refiriendo y conforme al cual se deberá cuantificar el monto a pagar por el servicio de expedición de copias certificadas, es por hoja solicitada, de modo que si la solicitud es, en vía de ejemplo, de treinta hojas, el contribuyente tendrá que pagar trescientos pesos (según la legislación vigente para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete) o trescientos sesenta (para la vigente en el dos mil diecinueve).

Monto que, incluso, se considera justificado y acorde al servicio prestado y al despliegue técnico que ello implica, pues la cuota prevista por hoja excedente encuentra correspondencia con el valor aproximado del gasto que implica la reproducción del documento y si bien el funcionario facultado deberá llevar a cabo la compulsa y certificación respectiva de los documentos solicitados, tal servicio no puede entenderse de ningún modo como en derecho privado y, por



tanto, no debe perseguirse lucro alguno con la expedición de las constancias correspondientes.

Por analogía, encuentra sustento a lo anterior, la tesis aislada 2a. XXXIII/2010¹⁶ emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro y texto dicen:

"DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los derechos por la prestación de servicios por parte del Estado son constitucionales, siempre y cuando exista una relación razonable entre el costo del servicio y la cantidad que por éste se cobra al gobernado. En ese sentido, tratándose de copias certificadas, si el servicio prestado por el Estado consiste en la expedición de las solicitadas por los particulares y el cotejo relativo con su original, por virtud del cual el funcionario público certifica que aquéllas corresponden con su original que consta en los archivos respectivos, es evidente que dicho servicio no resulta razonablemente congruente con el costo que para el Estado tiene su realización, esto es por la expedición de copias y certificación de cada una de éstas; lo anterior, en razón de que en el mercado comercial el valor de una fotocopia fluctúa entre \$0.50 y \$2.00 aproximadamente, conforme a las condiciones de oferta y demanda en cada contexto; de ahí que la correspondencia entre el servicio y la cuota no puede entenderse como en derecho privado y, por tanto, no debe perseguirse lucro alguno con su expedición. En consecuencia, el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, que prevé la cuota de \$13.69 (sin ajuste) y \$14.00 (con ajuste) por la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir equivalencia razonable entre el costo del servicio y la cantidad que cubrirá el contribuyente."

Consecuentemente, los efectos de la concesión del amparo derivados de la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 17, fracción V, inciso I),

¹⁶ La tesis se encuentra visible en la página 274 del Tomo XXXI, junio de 2010, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 164477.



numerales 1 y 3, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete y 16, fracción V, inciso I), puntos 1 y 3, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, además de comprender la desincorporación de la esfera jurídica de la parte quejosa de dichos numerales, deberá fijarse en el sentido de que respecto de los derechos por servicios a pagar, se cobrará la cuota mínima que establecen dichas normas por el pago de la expedición de copia certificada excedente prevista en los puntos 3 de los preceptos reclamados.

Para lo cual, se deberá ordenar devolver la diferencia que resulte entre la cantidad que ampare el recibo de pago de derechos y la que corresponda a la cuota mínima que resulte aplicable en el caso.

Lo anterior, en el entendido de que esos importes deberán devolverse actualizados aplicando, en lo conducente, los artículos 68, 75 y 76 del Código Fiscal del Estado de Jalisco. Sirve de apoyo, por analogía, la jurisprudencia P./J. 14/2014 (10a.)¹⁷ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que textualmente dispone:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ DE UNA PORCIÓN NORMATIVA EN LA REGULACIÓN DE DERECHOS POR SERVICIOS REGISTRALES. Cuando en una ley se prevea un vicio subsanable en el mecanismo de cálculo de la tasa a pagar por concepto de derechos por servicios registrales, el efecto de la declaratoria de invalidez de las porciones inconstitucionales no puede traducirse en liberar a los contribuyentes de la totalidad del pago del derecho por el servicio proporcionado por el Estado, ya que para respetar los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todos los individuos deben contribuir al gasto público en la medida de su capacidad contributiva. Por tanto, cuando una disposición declarada inconstitucional fija derechos a partir de un porcentaje sobre el valor de la operación comercial que les dio origen, pero también prevé una

¹⁷ La jurisprudencia está visible en la página 88 del Libro 4, marzo de 2014, Tomo I de la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con número de registro digital: 2005870.



cantidad fija mínima a pagar, los contribuyentes no tienen la obligación de pagar la tarifa porcentual invalidada, pero ello no implica relevarlos de enterar la cuota fija mínima, ya que esta suma es igual para todos los contribuyentes sin considerar el tipo de operación contenida en el documento a registrar."

De igual manera, se cita, por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 13/2008¹⁸ de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que textualmente dispone:

"LEYES TRIBUTARIAS. EL EFECTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA EN QUE SE FUNDA EL PAGO DE UNA CONTRIBUCIÓN, CONLLEVA EL DERECHO A LA DEVOLUCIÓN DE LAS CANTIDADES ENTERADAS DEBIDAMENTE ACTUALIZADAS (CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL). El efecto de la sentencia que concede el amparo y declara la inconstitucionalidad de la norma tributaria en que se funda el pago de una contribución, es la desincorporación de la esfera jurídica del contribuyente de la respectiva obligación tributaria, que conlleva a la devolución del saldo a favor originado con motivo de tal declaratoria. Por tanto, aun cuando la norma declarada inconstitucional no establezca la actualización del monto a devolver, a fin de cumplir con el artículo 80 de la Ley de Amparo, la autoridad fiscal queda obligada a devolver el monto debidamente actualizado, toda vez que sólo así se restituye al gobernado en el pleno goce de la garantía individual violada."

SEXO.—**Criterio que debe prevalecer.** Con fundamento en el artículo 217 de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, que se orienta en el sentido siguiente:

Ante la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 17, fracción V, inciso I), numerales 1 y 3, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete y 16, fracción V, inciso I), puntos 1 y 3, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de

¹⁸ La jurisprudencia está visible en la página 592 del Tomo XXVII, febrero de 2008, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 170268.



dos mil diecinueve, este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito considera que el contribuyente debe pagar la tarifa mínima que establezca el precepto declarado inconstitucional respecto del mismo servicio solicitado, como es el de copias certificadas, no el diverso que contempla la expedición de copias simples.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito.

TERCERO.—Publíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítanse testimonios de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; envíese la jurisprudencia que se sustenta a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para efectos de su publicación y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, por **mayoría de seis votos** de los Magistrados Jorge Héctor Cortés Ortiz (presidente del Pleno), Gloria Avecia Solano, Jorge Cristóbal Arredondo Gallegos, César Thomé González (ponente), Mario Alberto Domínguez Trejo y Claudia Mavel Curiel López; así como el voto en contra de la Magistrada Lucila Castelán Rueda, quien formuló voto particular.

Los nombrados Magistrados firman de manera electrónica en términos el segundo párrafo del artículo 50¹⁹ del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del

¹⁹ "**Artículo 50.** ... Las resoluciones que emitan los Plenos de Circuito deberán contener la firma electrónica de los Magistrados que hayan participado en la decisión de que se trate y, en casos excepcionales, la firma impresa. El secretario de Acuerdos será el encargado de recabar las firmas."



Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito; Acuerdo General 21/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y el diverso Acuerdo 25/2020 que reformó el artículo 1o. del acuerdo citado en primer término; así como en lo dispuesto por el artículo 41 Bis 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en unión con el secretario de este Pleno, Carlos Abraham Domínguez Montero, quien autoriza y da fe.

"El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Carlos Abraham Domínguez Montero, certifica que: En términos del artículo 62, párrafo tercero, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, así como en los diversos artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible."

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.III.A. J/103 A (10a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas y en la página 1944 de esta *Gaceta*.

Las tesis de jurisprudencia y aisladas PC.III.A. J/42 A (10a.) y P./J. 14/2014 (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 y 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la Magistrada Lucila Castelán Rueda en la contradicción de tesis 15/2020.

La razón que me lleva a disentir, respetuosamente, del criterio de mayoría, radica en que, en mi opinión, cuando se concede el amparo y protección de la Justicia de la Unión contra la tarifa que cobra el Estado por la prestación de un servicio al estimarla desproporcional, dicha cuota debe reducirse hasta el punto en que su pago guarde una relación objetiva con el servicio prestado;



lo que no sucede con los efectos establecidos en la ejecutoria mayoritaria, traducidos en que se cobre al contribuyente quejoso la tarifa mínima que prevé la ley por la expedición de copias certificadas, esto es, la cantidad de diez y doce pesos, pues tal tarifa vulnera, igualmente, el principio constitucional de proporcionalidad tributaria.

En efecto, al resolver el amparo en revisión 115/2010, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el cobrar trece y catorce pesos por cada copia certificada resultaba claramente excesivo, tomando en cuenta que las fotocopias tienen un valor comercial que va desde los cincuenta centavos hasta los dos pesos; conclusión que sostuvo con todo y que se tratara de copias certificadas, ya que, dijo: "*... no es razonable que el precio total de la fotocopia certificada corresponda propiamente al costo de la certificación*".

Así se desprende de la parte conducente de la referida ejecutoria:

"Conviene señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dispuesto que a fin de determinar si es que los derechos que se cobran por la prestación de servicios por parte del Estado son constitucionales, es necesario atender a una relación razonable entre el costo del servicio y la cantidad que por él se cobra al gobernado.

"Por lo tanto, invocando como hecho notorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, según lo dispuesto por el artículo 2o., que en el mercado comercial el valor de una fotocopia fluctúa entre los cincuenta centavos hasta los dos pesos, aproximadamente, dependiendo de las condiciones especiales que pudieran atender a la oferta y demanda de cada escenario en lo particular; la cantidad que se pretende cobrar en la ley reclamada por la certificación respectiva es totalmente desproporcionada, puesto que no es razonable que el precio total de la fotocopia certificada corresponda propiamente al costo de la certificación.

"...

"En efecto, no existe una equivalencia moderada o razonable entre el costo del servicio y la cantidad que cubrirá el contribuyente, ya que del costo del ser-



vicio prestado por el Estado pasa a uno que incluye ganancias, lo que resulta inconstitucional; máxime que de manera alguna justifica la cuantificación de ese pago en razón del servicio prestado.

"De igual forma es de considerar que, si bien es cierto que la norma tiene cierta relación cuantitativa respecto a lo que pudiera cobrar un notario público por dicha certificación, no pude (sic) pasar desapercibido que éste puede obtener un lucro por la realización de su actividad, a diferencia de la Administración Pública Federal, donde el principio de proporcionalidad exime la posibilidad de que el cobro de un derecho persiga ganancia alguna, inclusive superior al valor de mercado; de ahí que si el cobro del servicio busca preponderadamente un lucro, en razón de que el derecho es muy superior al valor comercial de una copia, es evidente que resulta inconstitucional."

De la ejecutoria anterior derivó la siguiente tesis aislada «2a. XXXIII/2010»:

"DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los derechos por la prestación de servicios por parte del Estado son constitucionales, siempre y cuando exista una relación razonable entre el costo del servicio y la cantidad que por éste se cobra al gobernado. En ese sentido, tratándose de copias certificadas, si el servicio prestado por el Estado consiste en la expedición de las solicitadas por los particulares y el cotejo relativo con su original, por virtud del cual el funcionario público certifica que aquéllas corresponden con su original que consta en los archivos respectivos, es evidente que dicho servicio no resulta razonablemente congruente con el costo que para el Estado tiene su realización, esto es por la expedición de copias y certificación de cada una de éstas; lo anterior, en razón de que en el mercado comercial el valor de una fotocopia fluctúa entre \$0.50 y \$2.00 aproximadamente, conforme a las condiciones de oferta y demanda en cada contexto; de ahí que la correspondencia entre el servicio y la cuota no puede entenderse como en derecho privado y, por tanto, no debe perseguirse lucro alguno con su expedición. En consecuencia, el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, que prevé la cuota de \$13.69 (sin ajuste) y \$14.00 (con ajuste) por la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos, al no existir equivalencia razonable entre el costo del servicio y la cantidad que cubrirá el contribuyente."

Como puede verse, la Segunda Sala del Alto Tribunal estableció que la cuota de \$13.69 y \$14.00 por copia certificada era inconstitucional, lo que no está muy alejado de los \$10.00 y \$12.00 que conforme al criterio de mayoría se obliga a pagar a los contribuyentes quejosos.

Así, respetuosamente, no convengo en que en la ejecutoria se den esos efectos a los amparos concedidos en contra del cobro que realiza el Estado por la prestación del servicio de copias certificadas, pues con ellos se termina por obligar a los contribuyentes a pagar una cantidad que claramente vulnera el principio de proporcionalidad tributaria, pese a que ya obtuvieron, en juicio, el amparo y la protección de la Justicia Federal, precisamente para que se les desincorpore de su esfera ese cobro inconstitucional.

Incluso, el criterio del Primer Tribunal Colegiado, en el que se sostuvo que las copias certificadas debían pagarse como simples, también me parece excesivo, pues éstas se cobran en cuatro (2017) y seis pesos (2019), es decir, entre ocho y diez veces más que la cantidad mínima que la Segunda Sala del Alto Tribunal estimó debía costar una fotocopia simple (cincuenta centavos), o bien, entre dos y tres veces más que la cantidad más alta (dos pesos).

De ahí que, en mi opinión, las copias deben cobrarse dentro del parámetro que la Segunda Sala estableció, esto es, entre cincuenta centavos y dos pesos por cada fotocopia, y sin que la actividad de certificarlas les agregue algún valor adicional, ya que el Estado no está invirtiendo en ello un elemento que en otro caso no utilizaría, pues el funcionario encargado de realizar esa actividad ya fue contratado con ese fin.

Me explico, si el contribuyente no solicitase la expedición de copias, el Estado no se vería en la necesidad de gastar en consumibles como las hojas, el tóner o la electricidad; sin embargo, el funcionario encargado de certificarlas ya se encuentra contratado, su sueldo cubierto en el presupuesto correspondiente y sus funciones definidas en ley, de manera que él solamente cumple su trabajo, que ya fue pagado con los impuestos de todos los contribuyentes.

A lo que se suma que, ya sean simples o certificadas, el Estado debe asegurarse de que las copias que expide son coincidentes con las originales que tiene en su resguardo, pues precisamente de eso se trata el servicio –sería ina-



ceptable que por el solo hecho de solicitar copias simples, éstas se fotocopian sin que su contenido sea legible, coincidente y completo—; por lo que lo único que le restaría al funcionario encargado de certificarlas es asentar esa coincidencia, que es de insistirse, en todos los casos debe ser constatada.

"El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Carlos Abraham Domínguez Montero, certifica que: En términos del artículo 62, párrafo tercero, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, así como en los diversos artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible."

Nota: La tesis aislada 2a. XXXIII/2010 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274, con número de registro digital: 164477.

Este voto se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHOS POR EL SERVICIO DE EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS. EFECTOS QUE PRODUCE LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN V, INCISO L), NUMERALES 1 Y 3, Y 16, FRACCIÓN V, INCISO L), NUMERALES 1 Y 3, DE LAS LEYES DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO, PARA LOS EJERCICIOS FISCALES 2017 Y 2019, RESPECTIVAMENTE, QUE PREVEN EL MECANISMO PARA SU CÁLCULO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes declararon la inconstitucionalidad de los artículos 17, fracción V, inciso l), numerales 1 y 3, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal 2017 y 16, fracción V, inciso l), puntos 1 y 3, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal 2019, que prevén el pago del derecho del servicio que presten las oficinas del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, relativo a la expedición de copias certificadas, coincidiendo en que los efectos del amparo no implicaban liberar al contribuyente de la totalidad del pago del derecho por el servicio proporcionado por el Estado,



en virtud de que para respetar los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario que todos los individuos contribuyan al gasto público en la medida de su capacidad contributiva, discrepando en cuanto a la tarifa que se debía aplicar para el cobro de dicho servicio, pues uno concluyó que debería aplicarse la prevista para la expedición de copias simples, en tanto que el otro señaló que debe ser la tarifa mínima que corresponde a la certificación de documentos.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito determina que el contribuyente debe pagar la tarifa mínima que establecen los preceptos declarados inconstitucionales respecto del mismo servicio solicitado, como es el de la expedición de copias certificadas, no el diverso que contempla la expedición de copias simples.

Justificación: Ello, en razón de que si la disposición declarada inconstitucional fija derechos por la expedición de copias certificadas atendiendo a un costo que no guarda justificación con el servicio prestado, se cobrará atendiendo a la cuota mínima que establecen dichas normas por el pago de la expedición de una copia certificada, siendo éste el monto que se establece para cada hoja excedente, previsto en el punto 3 de los preceptos reclamados, ya que esta suma es igual para todos los contribuyentes y resulta proporcional al servicio prestado, debiéndose ordenar la devolución actualizada del monto que se hubiere pagado en exceso, según el recibo correspondiente.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

PC.III.A. J/103 A (10a.)

Contradicción de tesis 15/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Séptimo, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 26 de abril de 2021. Mayoría de seis votos de los Magistrados Jorge Héctor Cortés Ortiz, Gloria Avecia Solano, Jorge Cristóbal Arredondo Gallegos, César Thomé González, Mario Alberto Domínguez Trejo y Claudia Mavel Curiel López. Disidente: Lucila Castelán Rueda, quien formuló voto particular. Ponente: César Thomé González. Secretaria: Mónica Lilián Castellanos Coronado.



Tesis contendientes:

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 564/2019, el cual dio origen a la tesis aislada III.1o.A.56 A (10a.), de título y subtítulo: "DERECHOS POR CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DE COMERCIO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN V, INCISO I), NUMERALES 1 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECINUEVE, QUE LOS ESTABLECE, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Tomo VI, agosto de 2020, página 6017, con número de registro digital: 2021864, y

El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 339/2017, el cual dio origen a la tesis aislada III.7o.A.16 A (10a.), de título y subtítulo: "DERECHOS POR CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DE COMERCIO. LOS EFECTOS DEL AMPARO QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN V, INCISO L), SUBINCISOS 1 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2017 QUE LOS PREVÉ, POR VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, SON QUE SE APLIQUE LA TARIFA MÍNIMA RELATIVA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de noviembre de 2017 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Tomo III, noviembre de 2017, página 2039, con número de registro digital: 2015508.

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 15/2020, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



IMPEDIMENTO PARA CONOCER DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN DERIVADO DE UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA CAUSA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO SE ACTUALIZA CUANDO EL MAGISTRADO DE CIRCUITO QUE DEBE CONOCER DE DICHO MEDIO DE IMPUGNACIÓN, EN EL QUE SE RECLAMA LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, FIGURA COMO QUEJOSO EN UN DIVERSO JUICIO INTERPUESTO CONTRA DICHO ORDENAMIENTO JURÍDICO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 31/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y TERCERO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. 26 DE ABRIL DE 2021. MAYORÍA DE SEIS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JORGE HÉCTOR CORTÉS ORTIZ, GLORIA AVECIA SOLANO, CLAUDIA MAVEL CURIEL LÓPEZ, LUCILA CASTELÁN RUEDA, MARIO ALBERTO DOMÍNGUEZ TREJO Y JORGE CRISTÓBAL ARREDONDO GALLEGOS, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTENTE. DISIDENTE: CÉSAR THOMÉ GONZÁLEZ, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: GLORIA AVECIA SOLANO. SECRETARIO: CARLOS ABRAHAM DOMÍNGUEZ MONTERO.

Zapopan, Jalisco. El Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en **sesión extraordinaria (virtual)** correspondiente al **veintiséis de abril de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

1. Sentencia, mediante la cual se resuelve la denuncia de contradicción de tesis 31/2019, entre el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el impedimento 35/2019; frente al diverso sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los impedimentos 30/2019 y 31/2019; y,

RESULTANDO:

2. PRIMERO.—Denuncia de la contradicción de tesis. Mediante oficio número *********, los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en



Materia Administrativa del Tercer Circuito denunciaron la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por dicho órgano jurisdiccional, al resolver el impedimento 35/2019, y el sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los impedimentos 30/2019 y 31/2019.

3. SEGUNDO.—Trámite de la contradicción de tesis. Por auto de veintitrés de octubre de dos mil diecinueve,¹ la presidencia de este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis, registrada con el número de expediente **31/2019**, en términos de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 13, fracción VI, del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

4. En el mismo acuerdo se recibió copia autorizada de la sentencia dictada en el impedimento 35/2019, del índice del órgano jurisdiccional denunciante, solicitándole únicamente que remitiera copia certificada del escrito de impedimento que integra ese expediente; de igual manera, se solicitó al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, remitiera copia certificada de los escritos de impedimento y de las sentencias que recayeron a los expedientes 30/2019 y 31/2019 de su índice, así como el informe sobre la vigencia o no del criterio sostenido en dichos asuntos; también se ordenó girar oficio a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que informara a este Pleno de Circuito sobre la existencia de algún asunto radicado ante el Alto Tribunal del País, que guardara relación con la temática planteada en la presente contradicción de tesis.

5. En proveído de treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve² se tuvo a los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa

¹ Páginas 10-12 de la contradicción de tesis.

² Página 72 ibídem.



del Tercer Circuito, allegando las constancias solicitadas y, asimismo, el tribunal mencionado en segundo orden informó que el criterio sustentado en los impedimentos 30/2019 y 31/2019 de su índice, seguían vigentes.

6. Por auto de trece de noviembre de dos mil diecinueve³ se recibió el oficio ******, del director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el cual informó que de la consulta realizada por la Secretaría General de Acuerdos del Alto Tribunal del País, tanto en el sistema de seguimiento de contradicciones de tesis pendientes de resolver como en los acuerdos de admisión dictados por el Ministro presidente durante los últimos seis meses, **no** se advirtió la existencia de algún asunto que guarde relación con el tema aquí planteado.

7. Por auto de presidencia de diecisiete de febrero de dos mil veinte⁴ se ordenó turnar los autos de la presente contradicción de tesis al Magistrado Juan José Rosales Sánchez, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

8. El diez de marzo de dos mil veinte,⁵ el Magistrado Juan José Rosales Sánchez formuló escrito de impedimento para intervenir en el presente asunto, ordenándose devolver los autos a la presidencia del Pleno de Circuito, para determinar lo conducente.

9. En proveído de once de marzo siguiente, se tuvo por recibido el referido escrito de impedimento;⁶ se ordenó dar vista a los integrantes de este Pleno, para que se manifestaran sobre el particular. En acuerdo de cuatro de septiembre de dos mil veinte,⁷ el Magistrado presidente ordenó dar vista a los demás integrantes con la opinión del Magistrado Jacob Troncoso Ávila y en sesión de siete de septiembre de dos mil veinte, los Magistrados que intervinieron determinaron de manera unánime que no se actualizaba la causa de impedimento planteado

³ Página 76 ibídem.

⁴ Página 78 ibídem.

⁵ Páginas 81 y 82 ibídem.

⁶ Página 83 ibídem.

⁷ Páginas 86 y 87 ibídem.



por el Magistrado Juan José Rosales Sánchez –quien actuó en dicha sesión como presidente interino–.⁸ En el entendido de que dicha cuestión en nada influye sobre la determinación que adopte este Pleno de Circuito, dado el cambio de integración de sus titulares, especialmente el Magistrado Rosales Sánchez.

10. Mediante acuerdo de presidencia de uno de octubre de dos mil veinte⁹ se turnó la presente contradicción de tesis al Magistrado Salvador Murguía Munguía, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente y, el veintiséis de noviembre de dos mil veinte se elaboró el proyecto de resolución correspondiente.¹⁰

11. En sesión plenaria de entrega-recepción celebrada el veinticinco de enero se instaló la actual integración de este Pleno de Circuito; y, por tanto, de conformidad con las reglas de funcionamiento interno, por acuerdo de dos de febrero de dos mil veintiuno,¹¹ se ordenó returnar el presente asunto a la Magistrada Gloria Avecia Solano. Una vez que la nombrada titular se impuso del contenido del asunto, solicitó una prórroga para la elaboración del proyecto correspondiente, la cual fue concedida por acuerdo de presidencia de diecinueve de marzo de dos mil veintiuno.¹²

12. Finalmente, la Magistrada Avecia Solano decidió hacer suyo el proyecto elaborado por el Magistrado Salvador Murguía Munguía, por compartir el criterio propuesto, aunque con ciertos matices.

13. TERCERO.—**Esquema de trabajo a distancia derivado de la contingencia de salud generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).** Finalmente, cabe destacar que actualmente, en este Pleno de Circuito impera el esquema de trabajo a distancia por la contingencia de salud derivada del virus SARS-CoV2 (COVID-19), de conformidad con el *Acuerdo General 21/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la reanudación de plazos y al regreso*

⁸ Página 91 ibídem.

⁹ Página 92 ibídem.

¹⁰ Página 101 ibídem.

¹¹ Página 102 ibídem.

¹² Página 105 ibídem.



escalonado en los órganos jurisdiccionales ante la contingencia por el virus COVID-19, aprobado el veintiocho de julio de dos mil veinte, con vigencia del tres de agosto al treinta y uno de octubre de esa anualidad, extendida hasta el al (sic) treinta de junio de dos mil veintiuno conforme al Acuerdo General 1/2021 del mismo órgano administrativo plenario; y,

CONSIDERANDO:

14. PRIMERO.—Competencia. Este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, séptimo párrafo y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su texto vigente con anterioridad a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno. Lo anterior, en acatamiento al punto de Acuerdo 26/2021 de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a las "*Consultas sobre el funcionamiento de los Plenos de Circuito en relación con la reforma constitucional en materia de Justicia Federal, publicada el 11 de marzo de 2021 en el Diario Oficial de la Federación*", cuya parte conducente se transcribe a continuación:

"Primera. En acatamiento a los artículos 94 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y segundo, tercero y quinto transitorios del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2021 y al Acuerdo General 1/2021, de 8 de abril de 2021, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se establecen sus bases, los Plenos de Circuito continuarán operando en los términos en que lo venían haciendo. Asimismo, los órganos del Consejo de la Judicatura Federal continuarán ejerciendo sus atribuciones relativas a su integración, funcionamiento y vigilancia, hasta en tanto entran en funciones los Plenos Regionales, en los términos precisados en el AG 8/2015 y la demás normatividad aplicable. ..."¹³

¹³ Esa determinación se hizo del conocimiento a las Magistradas y Magistrados de Circuito integrantes de los Plenos de Circuito del Poder Judicial de la Federación, a través de la Circular SECNO/17/2021 de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de la Judicatura Federal.



15. SEGUNDO.—Legitimación. La contradicción de tesis fue denunciada por los Magistrados integrantes del **Primer** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito; quienes cuentan con la debida legitimación para tal efecto, conforme a las reglas establecidas en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

16. TERCERO.—Consideraciones de los criterios contendientes. Con el fin de resolver lo conducente, se hace indispensable puntualizar, en primer término, los antecedentes y consideraciones de los criterios sustentados por los órganos jurisdiccionales contendientes.

17. Primera postura: Sentencia dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en sesión de quince de octubre del dos mil diecinueve, al resolver el impedimento 35/2019.

18. Antecedentes: Diversos servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, promovieron juicio de amparo indirecto contra las autoridades y actos siguientes:

"I. La autoridad o autoridades responsables:

"A. Autoridades ordenadoras

"1. Congreso de la Unión, integrado por sus dos Cámaras:

"i. De Senadores, con domicilio oficial conocido en la Ciudad de México.

"ii. De Diputados, con domicilio oficial conocido en la Ciudad de México.

"2. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con domicilio oficial conocido en la Ciudad de México.

"II. La norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclame:

"1. Del Congreso de la Unión, integrado por sus dos Cámaras, la discusión, aprobación, expedición y órdenes de publicación (atribuido a la Cámara de



Origen) del decreto por el que se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, con el capítulo V Bis del título décimo 'Delitos cometidos por servidores públicos', y con los artículos 217 Bis y 217 Ter, publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 5 de noviembre de 2018, en vigor a partir del día siguiente.

"2. Del presidente de la República, se reclama la promulgación del decreto por el que se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos."

19. El asunto se registró con el número de juicio de amparo indirecto 1479/2018 del índice del Juzgado Décimo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco.

20. La secretaria en funciones de Juez de Distrito formuló excusa para conocer de la demanda, conforme a lo dispuesto por el artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo, manifestando bajo protesta de decir verdad que las autoridades y los actos reclamados resultaban semejantes a los de un amparo similar promovido por la referida resolutora federal. Fundó su excusa en las consideraciones vertidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 48/2018, en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho, y al efecto reprodujo lo siguiente:

"... Los juzgadores siempre deben ser imparciales, lo cual significa que deben ser ajenos a los intereses de las partes en controversia y resolver el juicio sin favorecer indebidamente a alguna de ellas, así el artículo 51 de la Ley de Amparo, reguló los impedimentos como un mecanismo para asegurar el principio referido. Ahora bien, la fracción VI de dicho artículo señala que los Jueces de amparo deben excusarse si figuran como parte en un juicio de amparo semejante al de su conocimiento; esto con la finalidad de evitar que evadan sentar un precedente que pudiera afectar la resolución del juicio de amparo en el que son parte. ... se debe hacer una interpretación teleológica del artículo en cuestión y estimar que únicamente se actualiza la fracción VI del artículo 51 de la Ley de Amparo cuando el juzgador tenga el carácter de quejoso o tercero interesado en un juicio de amparo similar al de su conocimiento. ..."



21. Por tanto, ordenó remitir los autos del citado juicio de amparo, al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito en turno, por conducto de la Oficina de Correspondencia Común, a fin de que se calificara el impedimento planteado.

22. No obstante lo anterior, dado que la parte quejosa solicitó la suspensión de los actos reclamados, la juzgadora federal, observando lo previsto en el artículo 53 de la Ley de Amparo, decidió ordenar la apertura del incidente de suspensión, a fin de proveer sobre la medida cautelar solicitada, no sin antes precisar no tener interés personal sobre lo que se llegase a resolver respecto a la parte quejosa en ese asunto, asimismo carecer de expectativa de obtención de algún beneficio directo de índole material o económico en la resolución del mismo, máxime que los efectos que, en su caso, pudieran derivarse de una concesión provisional de la suspensión, beneficiarían exclusivamente a la quejosa, al ser aplicable el principio de relatividad de las sentencias que prevé el artículo 107, fracción II, de nuestra Carta Magna, y de ninguna manera a la juzgadora federal o pariente de ésta.

23. Inconforme con el auto admisorio de la demanda de amparo, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por conducto de su representación, interpuso recurso de queja, del que por razón de turno correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, admitiéndose a trámite bajo el número de expediente 49/2019.¹⁴

24. Por escrito presentado en uno de abril de dos mil diecinueve ante la oficialía de partes de dicho órgano jurisdiccional, el Magistrado Salvador Murguía Munguía, integrante del mismo, se excusó para conocer del asunto, al ser parte quejosa en un juicio de amparo semejante, con sustento en el artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo. El asunto se registró bajo el número de expediente 46/2019.

¹⁴ Los antecedentes del recurso de queja 46/2019 del índice del Segundo Tribunal Colegiado son un hecho notorio para este Pleno de Circuito, pues se obtienen de la consulta de la sentencia dictada en ese asunto, consultable en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes del Consejo de la Judicatura Federal (SISE).



25. Por acuerdo de diez de abril de dos mil diecinueve, los restantes Magistrados integrantes de ese órgano jurisdiccional, determinaron que no fue jurídicamente factible resolver el impedimento, al encontrarse ante un empate y ordenaron la remisión del asunto a un tribunal diverso y, por ende, el asunto se remitió a la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales (sic) Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco.

26. El asunto fue recibido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y se admitió a trámite bajo el número de expediente 35/2019 y, agotada la instrucción respectiva, en sesión de quince de octubre de dos mil diecinueve, se resolvió el impedimento respectivo, declarándose fundado. Las consideraciones de dicha sentencia, son las siguientes:

"III. Este cuerpo colegiado estima que debe calificarse fundado el impedimento propuesto por el Magistrado *****, integrante del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

"Lo anterior es así, por las razones siguientes:

"a) Por auto de trece de marzo del año en curso, el presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, admitió a trámite el recurso de queja 49/2019, el cual fue planteado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (autoridad responsable) contra el auto de veintinueve de diciembre de dos mil dieciocho, dictado en el juicio de amparo indirecto 1479/2018, del índice del Juzgado Décimo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco [fojas 21 a 22 del tomo de la queja aludida]. Cabe mencionar que en dicho acuerdo recurrido, la encargada del despacho recibió la demanda de amparo planteada por diversas personas, contra los actos reclamados a dicha Cámara, entre otras autoridades, consistentes, en esencia, en el proceso legislativo de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Presupuesto de Egresos de la Federación [fojas 2 a 184 del cuaderno formado con las copias certificadas del juicio de amparo];



"b) Por escrito presentado en uno de abril de dos mil diecinueve, ante la oficialía de partes de dicho segundo Tribunal Colegiado, el Magistrado *****, integrante del mismo, se excusó para conocer del asunto, al ser parte quejosa en un juicio de amparo semejante, con sustento en el artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo [fojas 27 a 28 del toca de la queja 49/2019], y;

"c) Por acuerdo de diez de abril de este año, los Magistrados ***** y *****, integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en el impedimento 46/2019, planteado por el citado Magistrado *****, determinaron que no se puede resolver el impedimento al encontrarse ante un empate y ordenaron la remisión del asunto, para que conozca del impedimento un tribunal diverso [fojas 29 a 44 id].

"El precepto 51, fracción VI, de la Ley de Amparo, dispone que los Magistrados del Poder Judicial de la Federación, deben de excusarse, cuando figuran como partes en algún juicio de amparo semejante al de su conocimiento. El numeral es del tenor siguiente: 'Artículo 51. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, así como las autoridades que conozcan de los juicios de amparo, deberán excusarse cuando ocurra cualquiera de las causas de impedimento: ... VI. Si figuran como partes en algún juicio de amparo semejante al de su conocimiento;'

"Como se ve, los Magistrados que conozcan de los juicios de amparo, deben excusarse cuando figuren como parte, en algún juicio de amparo semejante al de su conocimiento.

"En ese sentido, debe decirse que es un hecho notorio para este Tribunal Colegiado de Circuito, la resolución que recayó al impedimento 23/2018, del índice de este órgano jurisdiccional, en donde, en sesión de diez de septiembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos, se calificó de legal el impedimento planteado que (sic) por el Magistrado *****, al ser el quejoso en un diverso juicio de amparo, promovido contra, en esencia, en el proceso legislativo de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria



de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

"En dicha resolución del impedimento 23/2018, en lo que aquí interesa, se lee:

"Primero. Planteamiento del impedimento. Mediante oficio número 22824/2019, de fecha veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, presentado ante la Oficialía de Partes Común a los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa en el Estado de Jalisco, el mismo veintinueve de noviembre (foja 5 del presente cuaderno), el Juez Decimocuarto (sic) de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, licenciado ***** , planteó encontrarse impedido para conocer del amparo indirecto número 1303/2018-C, del índice de dicho juzgado, interpuesto por ***** , ***** y ***** , por su propio derecho contra actos de las autoridades, del Congreso de la Unión (Cámaras de Senadores y Diputados), presidente de la República, secretario de Gobernación, entre otras, mismos que se hicieron consistir en la inconstitucionalidad del Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75 y 127 constitucionales, así como sus artículos transitorios primero a quinto, del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de dos mil nueve; la inconstitucionalidad del decreto que, por una lado, expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 constitucionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, así como su aplicación. ... Así las cosas, debe concluirse que el impedimento planteado es fundado, ya que al ser uno de los quejosos en la demanda de amparo que dio origen al expediente número 1303/2018, tiene interés personal en el asunto, por lo que tal situación es suficiente para considerar que se actualiza, la causal de impedimento prevista en el artículo 51, fracción II, de la Ley de Amparo, dado que, como se indicó, es parte del juicio de amparo del que deriva el impedimento manifestado por (sic) Juez



Decimocuarto (sic) de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco.’

"Cabe mencionar que esa determinación resulta ser un hecho notorio, ya que fue emitida por este Tribunal Colegiado y se tiene a la vista al momento de dictar esta sentencia.

"Al respecto, cobran aplicación las jurisprudencias números 2a./J. 103/2007 y P./J. 74/2006, de la Segunda Sala y del Pleno, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, publicadas, la primera de ellas, en el *Apéndice* de mil novecientos diecisiete a septiembre de dos mil once, Tomo II, página mil quinientos treinta y dos y, la segunda, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, de junio de dos mil seis, página novecientos sesenta y tres, de rubros y textos, en ese orden, siguientes: ‘HECHO NOTORIO. PARA QUE SE INVOQUE COMO TAL LA EJECUTORIA DICTADA CON ANTERIORIDAD POR EL PROPIO ÓRGANO JURISDICCIONAL, NO ES NECESARIO QUE LAS CONSTANCIAS RELATIVAS DEBAN CERTIFICARSE. Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, los órganos jurisdiccionales pueden invocar hechos notorios aun cuando no hayan sido alegados ni demostrados por las partes. Así, los titulares de los órganos jurisdiccionales pueden válidamente invocar como hechos notorios las resoluciones que hayan emitido, sin que resulte necesaria la certificación de las mismas, pues basta con que al momento de dictar la determinación correspondiente la tengan a la vista.’, y ‘HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO. Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que



al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.'

"En ese orden de ideas, resulta incuestionable que el titular que planteó el impedimento es el quejoso en un diverso juicio de amparo, promovido también, en esencia, contra en (sic) el proceso legislativo de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

"En consecuencia, con fundamento en los artículos 51, fracción VI, de la Ley de Amparo, procede calificar de fundado el impedimento de que se trata, ya que dicha circunstancia influye en la imparcialidad del juzgador. ..."

27. Segunda postura: Sentencia dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en sesión de quince de octubre del dos mil diecinueve, al resolver el impedimento 35/2019.

28. Antecedentes: Diversos servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, promovieron demanda de amparo indirecto contra los actos que reclamaron a la Cámara de Senadores, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, contra los actos siguientes:

"a) El Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75 y 127 constitucionales; así como sus artículos transitorios primero a quinto, del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009.—b) El decreto que expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; particularmente los artículos 1 al 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y adiciona un capítulo V Bis al título décimo, libro segundo, del Código Penal Federal, con la denominación 'Del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos', con los artículos 217 Bis y 217 Ter, así como sus artículos primero y segundo transitorios."



29. El conocimiento de la demanda le correspondió al Juzgado Tercero de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, el cual se registró bajo el número de expediente 3652/2018, en donde la secretaria encargada del despacho por Ministerio de Ley, desechó de manera parcial esa demanda, estimando que en relación con el acto reclamado identificado con el inciso a), se actualizó una causa manifiesta e indudable de improcedencia, motivo por el cual se admitió a trámite la demanda, solamente en lo que se refiere al acto reclamado restante.

30. Inconforme con el desechamiento de la demanda de garantías, el representante común de los quejosos, interpuso el recurso de queja; el que por razón de turno le correspondió conocer al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, bajo el número de expediente 62/2019;¹⁵ y seguidos los trámites correspondientes, el asunto se turnó a la ponencia de la secretaria en funciones de Magistrada *****.

31. Al respecto, la secretaria en funciones de Magistrada de Circuito ***** y el Magistrado *****, ambos integrantes, del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, manifestaron estar impedidos para conocer y resolver el citado recurso de queja, al estimar actualizada la causa de impedimento prevista en el artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo, porque promovieron juicio de amparo contra la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

32. Seguidos los trámites procesales conducentes, el asunto fue recibido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y se admitió a trámite bajo el número de expediente 30/2019 y, agotada la instrucción respectiva, en sesión de veinticinco de abril de dos mil diecinueve, se resolvió el impedimento respectivo, declarándose **infundado**. Las consideraciones de dicha sentencia, son las siguientes:

¹⁵ Los antecedentes del recurso de queja 62/2019 del índice del Séptimo Tribunal Colegiado son un hecho notorio para este Pleno de Circuito, pues se obtienen de la consulta de la sentencia dictada en ese asunto, consultable en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes del Consejo de la Judicatura Federal (SISE).



"CUARTO.—No se califica de legal el impedimento que plantean la licenciada *****, secretaria en funciones de Magistrada de Circuito y el Magistrado ***** , ambos integrantes del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, para conocer y resolver el citado recurso de queja **62/2019.**

"Previo al estudio del impedimento planteado, es necesario tener presente que el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

"Artículo 17. ...

"'Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por los tribunales que estarán expedidos 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.'

"El precepto constitucional, en la parte transcrita, establece el derecho fundamental de acceso a la justicia, el cual se traduce en la posibilidad real y efectiva que tienen a su favor los gobernados de acudir ante los tribunales a dilucidar sus pretensiones y, el correlativo deber jurídico de éstos de tramitarlas y resolverlas en los términos fijados por las leyes relativas.

"Asimismo hace referencia a cuatro elementos que deberán observar los órganos respectivos al momento de resolver las controversias planteadas, esto es:

- "1) Justicia pronta,
- "2) Justicia completa,
- "3) Justicia imparcial y
- "4) Justicia gratuita.



"En lo que interesa, la justicia imparcial significa que el juzgador emita una resolución no sólo apegada a derecho, sino, primordialmente, que no dé lugar a considerar que existió inclinación o emulación respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido.

"Sobre este tema, en la exposición de motivos que dio origen a la reforma del artículo 17 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, se señaló lo siguiente:

"... La impartición de justicia que merece el pueblo de México debe ser pronta, porque procesos lentos y resoluciones tardías no realizan el valor de la justicia; debe ser gratuita, para asegurar a todos el libre acceso a ella; debe ser imparcial, para lograr que se objetive en sentencias estrictamente apegadas a las normas y debe ser honesta, pues al juzgador se confía el destino de la libertad y patrimonio ajenos. Una condición esencial de la legitimidad y la eficacia de la justicia moderna reside en la independencia e imparcialidad de los órganos de justicia, de sus integrantes y, en consecuencia, de las resoluciones que dicten ...'

"Según se observa, la tutela judicial efectiva no está limitada al trámite y decisión de los asuntos que se sometan a la potestad de los órganos jurisdiccionales, sino que también debe comprender ciertos aspectos que permitan suponer que las sentencias no estén afectadas de imparcialidad objetiva o subjetiva.

"La anterior consideración es así, porque la justicia imparcial que debe prevalecer para resolver un conflicto suscitado entre sujetos de derecho se traduce, en una parte, en la clara observancia de la totalidad de las normas jurídicas que regulan el caso, pues su incumplimiento produce diversas consecuencias que afectan de modo cierto a alguno de los entes que intervienen en el proceso, favoreciendo al otro con esa actuación y, en otra, el ánimo del juzgador debe estar orientado al estudio de los aspectos que se debaten, sin crearse sentimientos de aversión o simpatía hacia alguna de las partes, sea por los datos probatorios que se proporcionen o por el conocimiento externo de las conductas del sujeto, es decir, las decisiones deben ser honestas en cuanto al órgano encargado de emitir las.



"De esta manera, las leyes establecen diversos medios y mecanismos a los que los gobernados pueden acudir a fin de garantizar que sea imparcial la sentencia que resuelva la contienda, pero igualmente la misma legislación permite que los titulares encargados de impartir justicia puedan hacer patente su posible parcialidad en las que dicten, lo que los inhibe de su conocimiento con el fin de cumplir con el artículo 17 constitucional.

"La institución jurídica de los impedimentos tiene por objeto garantizar la imparcialidad del juzgador, la cual significa asumir una actitud que asegure que el impartidor de justicia no se decante en favor de ninguna de las partes.

"De las constancias del toca de queja se desprende, que ***** y otros, como secretarios y actuarios judiciales adscritos al Juzgado Décimo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, presentaron demanda de amparo en la que reclaman la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 25 (sic) y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el decreto por el que se adicionaron al Código Penal Federal los artículos 217 Bis y 217 Ter.

"La secretaria del Juzgado Tercero de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, encargada del despacho por ministerio de la ley (sic), en el auto recurrido de diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, –en el recurso de queja **62/2019**– desechó parcialmente la citada demanda.

"Así, resulta necesario retomar que la secretaria en funciones de Magistrada de Circuito ***** y el Magistrado *****, ambos integrantes del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, manifestaron estar impedidos para conocer y resolver el citado recurso de queja, al estimar actualizada la causa de impedimento prevista en el artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo, porque promovieron juicio de amparo contra la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El citado precepto de la Ley de Amparo, dice:

"Artículo 51. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, así como las autoridades



que conozcan de los juicios de amparo, deberán excusarse cuando ocurra cualquiera de las siguientes causas de impedimento:

"...

"VI. Si figuran como partes en algún juicio de amparo semejante al de su conocimiento.'

"Según se ve, dicho numeral establece que los Magistrados de Circuito, entre otros, deben excusarse si figuran como partes en algún juicio de amparo semejante al de su conocimiento. Lo anterior con la finalidad de evitar que evadan sentar un precedente que pudiera afectar la resolución del juicio de amparo en el que son partes, es decir, si son parte quejosa o tercero interesado.

"Causa de impedimento que la secretaria en funciones de Magistrada y el Magistrado, ambos integrantes del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, estiman actualizada para resolver el recurso de queja 62/2019.

"Los artículos 1 y 2 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, entre otros, reclamados en la demanda de amparo, dicen:

"Artículo 1. La presente ley es reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de la Federación, sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos dotados de autonomía, las empresas productivas del Estado y cualquier otro ente público federal.'

"Artículo 2. Para los efectos del presente ordenamiento, se considera servidor público toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en los entes públicos en el ámbito federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluyendo a las instituciones dotadas de autonomía y las empresas productivas del Estado.'

"Según se ve, los preceptos reclamados en los juicios de amparo en los que se plantean los impedimentos que aquí se analizan, establecen que la citada



legislación tiene por objeto regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos, entre otros, del Poder Judicial de la Federación.

"Así, este Tribunal Colegiado considera que para calificar los impedimentos que se plantean, no procede hacerlo con base en una interpretación literal y estricta de la hipótesis a que se refiere el referido artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo, sino con base en el análisis de la pérdida de imparcialidad del juzgador, derivado del interés directo o indirecto que pudiera tener del asunto sometido a su consideración.

"Luego, si en el caso se reclama, por estimarla inconstitucional, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, cuya aplicación se encuentra dirigida, entre otros, a todos los servidores públicos integrantes del Poder Judicial de la Federación, resulta inconcuso que la causa de impedimento que se analiza podría estimarse actualizada, en principio, con relación a todos los Magistrados del Circuito que forman parte del Poder Judicial de la Federación.

"Sin embargo, aceptar lo anterior tendría como consecuencia infringir el derecho de acceso a la impartición de justicia, contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se impediría a los gobernados la posibilidad de obtener una decisión jurisdiccional en la que se resuelva sobre sus pretensiones.

"De ahí que, tomando en consideración la generalidad en la que se encuentra dirigida la aplicación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, este Tribunal Colegiado estima que la pérdida de objetividad a que se refiere el artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo, únicamente debe estimarse aplicable a los casos en que el servidor público pueda ser considerado como Juez y parte en la contienda judicial, esto es, que conozca de su propia causa.

"Por lo mismo, la circunstancia de que la secretaria en funciones de Magistrada de Circuito y un Magistrado, ambos integrantes del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, hayan promovido una demanda de amparo contra la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores



Públicos, por estimarla inconstitucional, no tiene como consecuencia que se actualice la causa de impedimento prevista en el artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo, porque en el caso se debe garantizar a favor de los gobernados el derecho de acceso y tutela a la justicia consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Estimar lo contrario, podría llegar al extremo de considerar que ningún Magistrado que pertenezca al Poder Judicial de la Federación pudiera conocer y resolver las impugnaciones a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, por haber presentado una demanda de amparo, reclamando la propia ley, –y por ello, tener un eventual interés directo o indirecto– ya que se insiste, se atentaría al derecho fundamental de acceso y tutela de la justicia a que se refiere el artículo 17 constitucional.

"Además, el hecho de haber presentado una demanda contra la misma ley reclamada por los aquí quejosos y recurrentes, no provoca riesgo alguno en la pérdida de imparcialidad para conocer y resolver de tales asuntos, toda vez que serán los órganos jurisdiccionales, entre otros, los Tribunales Colegiados de Circuito, a los que corresponderá en última instancia aplicar los criterios que al respecto establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación derivado de su competencia originaria para resolver los asuntos en los que se plantee la inconstitucionalidad de leyes federales, de conformidad con lo dispuesto en los puntos segundo, fracción III, y tercero del Acuerdo General 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 'relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito'.

"Por las razones expresadas, debe decirse que el único supuesto en el que la secretaria en funciones de Magistrada y el Magistrado de Circuito estarían impedidos, en términos de lo dispuesto en la fracción VI, del artículo 51 de la Ley de Amparo, sería que tuvieran que conocer de su propia demanda, hipótesis que no se actualiza en el caso. ..."

33. En idénticos términos se pronunció el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el impedimento 31/2019.



34. CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. En principio, resulta oportuno puntualizar que el objeto de resolución de una contradicción de tesis consiste en unificar los criterios contendientes, atendiendo al principio de seguridad jurídica. Así, para determinar si en la especie existe o no esa contradicción, será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos–.

35. Al efecto, resulta oportuno precisar que para la existencia de la contradicción de tesis, se requiere la concurrencia de los siguientes requisitos:

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

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

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

36. Sobre el tópico se atiende la jurisprudencia 1a./J. 22/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo contenido es:

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



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

37. Con base en las anteriores premisas y atendiendo las particularidades del caso en estudio, este Pleno de Circuito considera que sí se justifica la existencia de la contradicción de tesis denunciada, por actualizarse los requisitos para su configuración, tal como se explica a continuación:

38. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el impedimento 35/2019, en el concreto punto de contradicción, lo calificó de legal y para ello razonó que los Magistrados que conozcan de los juicios de amparo deben excusarse cuando figuren como parte en algún juicio de amparo semejante al de su conocimiento, ya que dicha circunstancia genera el riesgo de afectar su imparcialidad como juzgadores y actualiza la hipótesis normativa prevista de manera expresa en el artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo.

39. Por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los impedimentos 30/2019 y 31/2019, consistentemente y en términos idénticos sostuvo que éstos no debían calificarse de legales, porque el estudio correspondiente a la causal no debía efectuarse con base en una interpretación literal y estricta de la hipótesis a que se refiere el artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo; ello, en virtud de que si lo que se reclama, por estimarla inconstitucional, es la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, cuya aplicación se encuentra dirigida, entre otros, a todos los



servidores públicos integrantes del Poder Judicial de la Federación, resulta inconcuso que la causa de impedimento que se analiza podría estimarse actualizada, en principio, con relación a todos los Magistrados del Circuito que forman parte del Poder Judicial de la Federación, pero que aceptar lo anterior tendría como consecuencia infringir el derecho de acceso a la impartición de justicia, contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se impediría a los gobernados la posibilidad de obtener una decisión jurisdiccional en la que se resuelva sobre sus pretensiones.

40. Acotó que, tomando en consideración la generalidad en la que se encuentra dirigida la aplicación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, la pérdida de objetividad a que se refiere el artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo, únicamente debe estimarse aplicable a los casos en que el servidor público pueda ser considerado como Juez y parte en la contienda judicial, esto es, que conozca de su propia causa.

41. Bajo esa perspectiva, del examen de las consideraciones sustentadas por cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito en controversias relatadas precedentemente, a juicio de este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito se advierten elementos suficientes para considerar la existencia de la contradicción de tesis denunciada. En ese contexto, surge el siguiente cuestionamiento jurídico:

42. ¿Se actualiza la causa de impedimento prevista en el artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo, cuando uno o varios Magistrados de Circuito les corresponde conocer de medios de impugnación que deriven de juicios de amparo indirecto en los que se reclama la Ley de Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y, por ende, resulta ser de naturaleza similar a un diverso juicio en el que figura como parte quejosa?

43. QUINTO.—Estudio. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de este Pleno de Circuito, que se sustenta en las siguientes consideraciones.

44. Es relevante precisar previamente los principios que rigen la impartición de justicia previstos en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados



Unidos Mexicanos, que dispone que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Garantiza que los gobernados que acudan a los órganos jurisdiccionales a dirimir sus controversias tengan acceso efectivo a la justicia, procurando que ésta se materialice sin causa alguna que pudiera afectar la imparcialidad en el dictado de los fallos.

45. Tal como lo ha precisado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicho precepto constitucional reconoce el derecho humano de acceso a la justicia, que se traduce en la posibilidad real y efectiva que tienen en su favor los gobernados de acudir ante los tribunales a dilucidar sus pretensiones, aunado al correlativo deber jurídico de éstos de tramitarlas y resolverlas en los términos fijados por las leyes relativas. Además, impone a los órganos jurisdiccionales que la impartición de justicia debe ser: 1) pronta; 2) completa; 3) imparcial; y, 4) gratuita.

46. En ese orden de ideas, respecto de la tramitación de un impedimento es claro que el énfasis se pone en el principio de imparcialidad en la impartición de justicia, la cual es una condición esencial que debe revestir a los juzgadores que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, la cual consiste en el deber que tienen de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en controversia y de dirigir y resolver el juicio sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas.

47. De manera específica, la justicia imparcial de que trata dicho precepto constitucional significa que el juzgador deberá emitir una resolución, no sólo apegada a derecho, sino exenta de elementos que objetivamente permitan suponer o considerar que existió inclinación en el ánimo del juzgador hacia alguna de las partes, o arbitrariedad en su decisión, es decir, que se garantice que las resoluciones sean objetivas y ajenas a cualquier influencia o prejuicio.

48. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el principio de imparcialidad debe entenderse en dos dimensiones, a saber:



a) Subjetiva, que es relativa a las condiciones personales del juzgador y se traduce en los impedimentos que pudieran existir en los negocios de su conocimiento.

b) Objetiva, que se refiere a las condiciones normativas por las cuales debe resolver, es decir, los presupuestos de ley que deben ser aplicados por el Juez al analizar un caso y resolverlo en determinado sentido.

49. Sirve de apoyo la jurisprudencia 1a./J. 1/2012 (9a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

"IMPARCIALIDAD. CONTENIDO DEL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. El principio de imparcialidad que consagra el artículo 17 constitucional, es una condición esencial que debe revestir a los juzgadores que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, la cual consiste en el deber que tienen de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en controversia y de dirigir y resolver el juicio sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas. Así, el referido principio debe entenderse en dos dimensiones: a) la subjetiva, que es la relativa a las condiciones personales del juzgador, misma que en buena medida se traduce en los impedimentos que pudieran existir en los negocios de que conozca, y b) la objetiva, que se refiere a las condiciones normativas respecto de las cuales debe resolver el juzgador, es decir, los presupuestos de ley que deben ser aplicados por el Juez al analizar un caso y resolverlo en un determinado sentido. Por lo tanto, si por un lado, la norma reclamada no prevé ningún supuesto que imponga al juzgador una condición personal que le obligue a fallar en un determinado sentido, y por el otro, tampoco se le impone ninguna obligación para que el juzgador actúe en un determinado sentido a partir de lo resuelto en una diversa resolución, es claro que no se atenta contra el contenido de las dos dimensiones que integran el principio de imparcialidad garantizado en la Constitución Federal."

50. Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que, aun cuando las garantías de independencia e imparcialidad están relacionadas, cada una tiene un contenido jurídico propio. Así, esta última exige:

- Que la o el Juez que interviene en una contienda particular se aproxime a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y,



asimismo, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad.

- De acuerdo con lo anterior, la exigencia la imparcialidad judicial debe entenderse desde dos dimensiones, mientras que su verificación puede ser objeto de dos tipos de test.

- En cuanto a sus dimensiones, la imparcialidad debe ser funcional y personal.

- La imparcialidad funcional, deriva de la claridad en cuanto a las funciones que son asignadas a quienes imparten justicia dentro de un proceso judicial, de modo que no participen en diversos roles, no actúen en distintas instancias o carezcan de conexión con alguna de las partes. Así, se requieren garantías suficientes que eliminen dudas válidas en torno a su imparcialidad.

- La imparcialidad personal, que se refiere a la capacidad de las y los juzgadores de adoptar la distancia necesaria de un asunto, resistiendo a sucumbir a influencias subjetivas.

51. En orden con lo anterior, se puede afirmar que el ejercicio de la función jurisdiccional se ve limitado por la competencia propia del órgano jurisdiccional, y además por lo que a la persona del juzgador se refiere, la cual se encuentra limitada objetivamente por los requisitos legales que debe satisfacer para ser designado juzgador, y subjetivamente por todas las relaciones personales que permitan presumir parcialidad, si tuviera que juzgar a ciertas personas o situaciones con las cuales le unen vínculos de afecto o animadversión, o incluso un interés directo en el negocio; circunstancias, estas últimas, a las que se denomina genéricamente "impedimentos", las cuales dan lugar a lo que se conoce como conflicto de intereses, por pugnar el interés público que conlleva el ejercicio de la función jurisdiccional, con el interés personal de quien debe ejercerla en determinado caso.

52. De lo anterior se sigue que para impartir una justicia exenta de parcialidad, los artículos 51 y 52 de la Ley de Amparo prevén las diferentes causales de



impedimento, como circunstancias que hacen inhábiles a los juzgadores federales para impartir justicia en los juicios de amparo o en los recursos que inicialmente les son turnados para su conocimiento; ya sea que dichos impedimentos se planteen por los propios funcionarios judiciales vía excusa, o por recusación de las partes.

53. Sobre el particular, los artículos 51 y 52 de la Ley de la Amparo disponen lo siguiente:

"Artículo 51. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, así como las autoridades que conozcan de los juicios de amparo, deberán excusarse cuando ocurra cualquiera de las siguientes causas de impedimento:

"I. Si son cónyuges o parientes de alguna de las partes, de sus abogados o representantes, en línea recta por consanguinidad o afinidad sin limitación de grado; en la colateral por consanguinidad dentro del cuarto grado, o en la colateral por afinidad dentro del segundo;

"II. Si tienen interés personal en el asunto que haya motivado el acto reclamado o lo tienen su cónyuge o parientes en los grados expresados en la fracción anterior;

"III. Si han sido abogados o apoderados de alguna de las partes en el asunto que haya motivado el acto reclamado o en el juicio de amparo;

"IV. Si hubieren tenido el carácter de autoridades responsables en el juicio de amparo, o hubieren emitido en otra instancia o jurisdicción el acto reclamado o la resolución impugnada, excepto cuando se trate del presidente del órgano jurisdiccional de amparo en las resoluciones materia del recurso de reclamación;

"V. Si hubieren aconsejado como asesores la resolución reclamada;

"VI. Si figuran como partes en algún juicio de amparo semejante al de su conocimiento;



"VII. Si tuvieren amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguna de las partes, sus abogados o representantes; y,

"VIII. Si se encuentran en una situación diversa a las especificadas que implicaran elementos objetivos de los que pudiera derivarse el riesgo de pérdida de imparcialidad."

"Artículo 52. Sólo podrán invocarse como excusas las causas de impedimento que enumera el artículo anterior.

"Las partes podrán plantear como causa de recusación cualquiera de tales impedimentos."

54. Los preceptos normativos transcritos disponen que sólo podrán invocarse como excusas las causas de impedimento previstas en el artículo 51 de la Ley de Amparo, y éste en su fracción VI consigna de manera explícita el supuesto en el que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y las autoridades que conozcan de los juicios de amparo, figuren como partes en otro juicio de garantías semejante al de su conocimiento, en la inteligencia de que deberá entenderse que únicamente se puede afectar la imparcialidad de un juzgador cuando éste tenga el carácter de **quejoso o tercero interesado** en un juicio de amparo similar al de su conocimiento, sin que tal norma admita alguna otra interpretación que la complementa.

55. Así las cosas, este Pleno no coincide con el criterio adoptado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, cuando consideró que el supuesto previsto por el artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo, en el caso de Magistrados, cuando conozcan de asuntos que deriven de juicios de amparo indirecto en los que se reclame la Ley de Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, deba tenerse por fundada la excusa o recusación únicamente cuando conozcan de su propia causa; ello, en virtud de que cuando un Tribunal Colegiado se turne un asunto en el que uno o varios Magistrados sean quejosos o terceros interesados, se trata de la hipótesis normativa prevista en la fracción VIII del artículo 51 de la Ley de Amparo, que establece como causa de improcedencia el que se encuentren en una situación diversa



de las especificadas en las fracciones I a VII del citado precepto, que impliquen elementos objetivos de los que pudiera derivarse el riesgo de pérdida de imparcialidad, y conocer de causa propia en un supuesto claro de pérdida de la objetividad e imparcialidad.

56. A lo que cabe agregar que, en los impedimentos 147/2018 al 149/2018 (enunciados en las ejecutorias que dictó el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito), de que conocieron la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejercicio de la facultad de atracción, las excusas se plantearon por Jueces de Distrito y con fundamento en la fracción VIII del artículo 51 de la Ley de Amparo (hipótesis distinta de la que aquí se dilucida) y las sentencia respectivas concluyeron declarando sin materia los impedimentos, con base en los siguientes razonamientos:

"... en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de mayo de dos mil diecinueve, se publicó el 'Acuerdo General 4/2019 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al trámite, resolución y cumplimiento de los juicios de amparo en los que se reclaman, entre otros actos, la discusión, aprobación, expedición y publicación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Decreto de reformas a esas disposiciones contenido en el Diario Oficial de la Federación del 12 de abril de 2019, el Presupuesto de Egresos de la Federación en la parte respectiva a remuneraciones de los servidores públicos, así como manuales, circulares y diversas disposiciones normativas que regulen las remuneraciones y prestaciones en general de los servidores públicos de la Federación, por parte de los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México'.

"En el artículo primero de ese Acuerdo el Pleno del Consejo de la Judicatura¹⁶ estableció que serán los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del

¹⁶ **Primero.** Los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, conocerán del trámite, resolución y cumplimiento de las sentencias de los juicios de amparo en los que se controvierta, entre otros actos, la discusión,



Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, quienes conocerán del trámite, resolución y cumplimiento de las sentencias de los juicios de amparo en los cuales el acto reclamado haya sido la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del decreto por la cual se reformó publicado el doce de abril de dos mil diecinueve, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, en el rubro de remuneraciones, así como manuales, circulares y diversas disposiciones normativas referentes a remuneraciones y prestaciones de los servidores públicos de la Federación.

"Por su parte el artículo segundo del Acuerdo General¹⁷ indica que los asuntos referidos en el punto anterior que se encuentren admitidos en los Juzgados de Distrito de la República Mexicana, deberán remitirse, para la continuación de la sustanciación y resolución a los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, que por turno les corresponda, una vez que se emita la resolución respectiva a la suspensión definitiva, por conducto de su Oficina de Correspondencia Común, para la continuación de su tramitación. En este caso, el egreso relativo deberá ser reportado como 'egreso por acuerdo general', en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes ..."

aprobación, expedición y publicación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Decreto de Reformas a esas disposiciones contenido en el Diario Oficial de la Federación del 12 de abril de 2019, el presupuesto de egresos de la Federación en la parte relativa a las remuneraciones de los Servidores Públicos, así como manuales, circulares y diversas disposiciones normativas que regulen las remuneraciones y prestaciones de los Servidores Públicos de la Federación."

¹⁷ **Segundo.** Los asuntos referidos en el punto anterior que se encuentren admitidos en los Juzgados de Distrito de la República Mexicana, deberán remitirse, para la continuación de la sustanciación y resolución a los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, que por turno les corresponda, una vez que se emita la resolución correspondiente a la suspensión definitiva, por conducto de su Oficina de Correspondencia Común, para la continuación de su tramitación.

"En este caso, el egreso correspondiente deberá ser reportado como 'egreso por acuerdo general', en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes."



57. Se concluyó entonces que, con base en lo ordenado en ese acuerdo general, quedaron sin materia los impedimentos planteados por Jueces de Distrito para conocer de juicios de amparo indirecto, ya que a partir del citado acuerdo correspondió tramitar y resolver a los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México.

58. Todo lo cual evidencia que lo resuelto en tales impedimentos por las Salas del Alto Tribunal, no incide en esta contradicción de tesis.

59. La causa de impedimento prevista por el artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo, se actualiza ineludiblemente, a criterio de este Pleno, en todos los casos en los que el juzgador que se excusa o es recusado figura como parte quejosa o tercera interesada en algún juicio de amparo semejante al de su conocimiento.

60. La razón y el motivo que orientan dicha hipótesis legal no admite excepción, ya que tiene como propósito y finalidad evitar que el criterio y el ánimo del juzgador de amparo se vean comprometidos ante la posibilidad de sentar un precedente, que bajo ciertas circunstancias, en caso de reiteración, pudiera adquirir fuerza obligatoria, e influir o incidir en la resolución del diverso juicio de amparo en el que el o los Magistrados sean partes con interés directo.

61. En ese sentido cabe citar la jurisprudencia 1a./J. 60/2018 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ser ilustrativa, en la parte conducente, del carácter general con el que el legislador estableció en dicha porción normativa el reconocimiento, sin excepción alguna, de la necesidad de que el juzgador de amparo se retire del conocimiento de esos asuntos, cuyo rubro (sic) y texto son los siguientes:

"IMPEDIMENTO. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO UN JUEZ DE DISTRITO ES AUTORIDAD RESPONSABLE EN UN JUICIO DE AMPARO SEMEJANTE AL DE SU CONOCIMIENTO. Los juzgadores siempre deben ser imparciales, lo cual significa que deben ser ajenos a los intereses de las partes en controversia y resolver el juicio sin favorecer indebidamente a alguna de ellas, así el artículo



51 de la Ley de Amparo, reguló los impedimentos como un mecanismo para asegurar el principio referido. Ahora bien, la fracción VI de dicho artículo señala que los Jueces de amparo deben excusarse si figuran como parte en un juicio de amparo semejante al de su conocimiento; esto con la finalidad de evitar que evadan sentar un precedente que pudiera afectar la resolución del juicio de amparo en el que son parte. Si bien de una interpretación literal de dicha fracción debería concluirse que los juzgadores deben impedirse de conocer un juicio de amparo cuando sean autoridades responsables en un asunto similar; lo cierto es que ésa no es una interpretación muy satisfactoria. En efecto, el hecho de que un Juez de Distrito se haya pronunciado en un asunto semejante actuando como Juez de instancia no configura un riesgo de pérdida de su imparcialidad. Además, los elementos que se toman en consideración para resolver un juicio de amparo son distintos a los aspectos que se ponderan en un juicio de instancia ordinaria, por lo tanto, el Juez de Distrito no se encuentra vinculado a resolver en el mismo sentido en que lo hizo anteriormente. Por lo tanto, se debe hacer una interpretación teleológica del artículo en cuestión y estimar que únicamente se actualiza la fracción VI del artículo 51 de la Ley de Amparo cuando el juzgador **tenga el carácter de quejoso o tercero interesado en un juicio de amparo similar al de su conocimiento**. Es importante señalar que esta interpretación no implica que un Juez de Distrito que no esté en ese supuesto específico, no deba, con fundamento en la referida fracción del artículo 51 de la Ley de Amparo, declararse impedido si las circunstancias particulares de su situación así lo ameritaran."¹⁸

62. La ejecutoria que dio origen al criterio jurisprudencial en cita sustentó, entre otras, las siguientes consideraciones:

- Cuando un Juez de Distrito figura como autoridad responsable en un juicio semejante al que se somete a su consideración no se puede estimar comprometida su imparcialidad, porque no obtendrá un beneficio ni sufrirá un perjuicio con lo que llegue a resolver, toda vez que no mantiene ni le anima un interés propio y particular, ni es coincidente con el de alguna de las partes.

¹⁸ Criterio publicado en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 222, «con número de registro digital: 2018674».



- El artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo debe interpretarse de acuerdo con su teleología, es decir con su propósito o finalidad, por lo cual debe estimarse que en la situación ahí prevista no puede verse afectada la imparcialidad del juzgador por el hecho de que en diverso amparo figure como autoridad responsable, pero en cambio sí se verá comprometida y se pondrá en riesgo cuando tenga el carácter de quejoso o de tercero interesado en un juicio de amparo similar al de su conocimiento.

- Con lo anterior se evita que los Jueces de Distrito, Magistrados de Circuito o Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozcan de asuntos cuando realmente se encuentren impedidos.

- Además reconoce que dichas razones pueden concurrir y hacerse extensivas a otros casos, por lo que no implica que aun cuando el juzgador no se ubique en el supuesto específicamente mencionado no pueda y deba declararse impedido si sus circunstancias particulares así lo ameritan.

63. Consecuentemente, en casos como los que se analizan, en los que uno o varios Magistrados de Circuito deciden excusarse de conocer algún recurso, por figurar como parte quejosa o tercera interesada en un diverso juicio de amparo, semejante al que se haya turnado al tribunal de su adscripción para su conocimiento y resolución, dicho impedimento deberá calificarse de legal, sin excepción, es decir aun cuando el acto reclamado en ambos juicios resulte ser la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, de conformidad con la previsión expresamente señalada en la fracción VI del artículo 51 de la Ley de Amparo, pues se actualiza uno de los supuestos en los que se encuentra comprometida la imparcialidad del juzgador, y de no retirársele del conocimiento a pesar de su manifestación se atentaría contra la garantía de justicia a que se refiere el artículo 17 constitucional.

64. Lo anterior es así, porque para desentrañar el verdadero alcance y sentido de la norma, se hace necesario acudir a una interpretación teleológica, como lo definió el Alto Tribunal del País, en su jurisprudencia 1a./J. 60/2018 (10a.), transcrita en párrafos anteriores, para arribar a la conclusión de que la hipótesis legal prevista en la fracción VI del artículo 51 de la Ley de Amparo, sí se materializa en casos como los que analizaron los Tribunales Colegiados en las ejecutorias que dieron lugar a los criterios contendientes en esta contradicción.



65. En efecto, es clara la finalidad y el propósito del precepto legal en análisis cuando advierte y califica como uno de los casos en los que objetivamente se actualiza el impedimento para conocer de un asunto, debido a que se pone en riesgo de pérdida de imparcialidad al juzgador de amparo, en este caso a los Magistrados de Circuito, con motivo del interés personal que les pudiera generar la posibilidad de resolver, y al hacerlo sentar determinado precedente en el tema tratado en el juicio de amparo de su conocimiento, que resulta ser semejante al que se ventila en diverso juicio en el que dichos resolutores figuran como parte quejosa y están a la espera de la resolución que deberá emitir un Juez de Distrito, quien a su vez podría verse influido por el criterio del órgano superior del cual forman parte el o los Magistrados que se habían manifestado impedidos, de ahí la necesidad de que se califique de legal el impedimento de que se trata.

66. Debe tenerse presente que por interés personal debe entenderse el beneficio material o económico que pudiera recibir quien conozca determinado asunto, y la resolución a cargo de los Magistrados de Circuito es susceptible de integrar criterios, que de colmarse los requisitos legalmente previstos podrían incluso tornarse obligatorios para los Jueces de Distrito, y en esas condiciones pudieran influir en forma determinante en la resolución de los juicios de amparo en los que dichos Magistrados figuran como parte quejosa.

67. Por esa razón, en caso de no retirarse del conocimiento del asunto se atendería contra el contenido de las dos dimensiones que integran el principio de imparcialidad, garantizado en la Constitución Federal, el cual debe tutelarse a fin de que prevalezca el respeto al derecho de acceso a la justicia reconocido en favor de los gobernados en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que ésta se imparta exenta de cualquier indicio que ponga en duda la imparcialidad de los juzgadores.

68. En los asuntos que dieron origen a la presente contradicción, como se dijo, diversos Magistrados de Circuito, así como una secretaria en funciones de Magistrada, manifestaron estar impedidos para resolver los asuntos a su cargo, por ubicarse en la causal prevista en el artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo vigente, relativa al supuesto en que los juzgadores federales figuran como partes en diverso juicio de protección de derechos fundamentales en el cual se plantea una temática semejante al de su conocimiento.



69. La razón por la que consideraron encontrarse en dicha hipótesis de impedimento para ejercer su jurisdicción consistió en que habían promovido indistintamente juicios de derechos fundamentales contra la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, y coincidentemente, en los asuntos sometidos a su jurisdicción se reclamaba dicho cuerpo normativo.

70. Por tal motivo, en casos como los que dieron origen a la presente contradicción se actualiza, sin lugar a duda, la causa de impedimento prevista en el artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo vigente, relativa al supuesto en que los Magistrados de Circuito figuren como partes en algún juicio de protección de derechos fundamentales semejante al de su conocimiento, pues son parte quejosa en un diverso juicio en el que se reclaman los mismos actos que en el de su conocimiento.

71. Aunado a lo anterior, resulta insuficiente acudir a una interpretación literal del artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo, pues como ya quedó bien definido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que para desentrañar el alcance y sentido de dicho precepto, debe acudirse a una interpretación teleológica, en cuanto se refiere a la causa de impedimento en estudio, es decir, debe atenderse al propósito que animó al legislador para incorporarla expresamente; sin pasar por alto que con ello no se pierde de vista que la ley reclamada en esos juicios regula las percepciones de los servidores públicos en general, incluida la totalidad del gremio judicial, pero ello, no es motivo suficiente para establecer una excepción donde el legislador no la hizo, ni se presenta en la práctica la circunstancia de que se pudieran declarar desiertos los órganos jurisdiccionales en detrimento de la impartición de justicia, según se verá, de tal forma que en el caso de los Magistrados que deciden declararse impedidos en estos casos, para que se configure la causa de impedimento a que se refiere el artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo, basta (sic) sean parte quejosa en un juicio de amparo en el que se reclame el mismo acto reclamado que en el que se somete a su jurisdicción, sin que sea necesario que conozcan de su propia causa, es decir, que los servidores públicos puedan ser considerados como Juez y parte en la contienda judicial, ya que es claro que en dicho supuesto se actualizaría una hipótesis de impedimento distinta, que es la prevista en la fracción II del referido artículo 51 de la Ley de Amparo.



72. Es importante tener en cuenta que en asuntos como los que dieron origen a la presente contradicción, en los que se reclamó la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, de estimar legales las excusas planteadas por los Magistrados de Circuito en términos del artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo, no se verá afectado el derecho de acceso a la justicia, ni se enfrentara el riesgo de que permanezcan sin resolverse ese tipo de asuntos, porque aun cuando la ley reclamada en esos juicios de amparo indirecto incide en las percepciones de la totalidad de los servidores públicos, no hay elementos para suponer que todos los Magistrados acudirán a reclamarla de inconstitucional, lo cual es un hecho, y en especial destaca la circunstancia de que el Consejo de la Judicatura Federal, mediante el punto cuarto del Acuerdo General 4/2019 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, determinó que los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto del Centro Auxiliar de la Primera Región, con sede en la Ciudad de México, conocerán de los recursos que se interpongan contra las determinaciones dictadas en los juicios de amparo biinstancial en que se haya reclamado la referida legislación, los cuales, en su primera instancias fueron remitidos a los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, en términos del punto primero del referido acuerdo, con lo cual se garantizó que esos asuntos sean resueltos.

73. Este criterio lo ilustra la tesis 2a. LXII/2019 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del siguiente tenor:

"IMPEDIMENTOS. LES RESULTA APLICABLE EL PUNTO CUARTO DEL ACUERDO GENERAL 4/2019 DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, A PESAR DE QUE NO SE REFIERA EXPRESAMENTE A ELLOS (LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS). El punto cuarto del Acuerdo General mencionado no refiere expresamente al término de 'impedimentos', sin embargo, esto no quiere decir que no los rija, porque en la circular SECNO/2/2019 emitida por la Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, en la que se asentaron los lineamientos para interpretar el Acuerdo mencionado, se indicó que la intención es concentrar en los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, el conocimiento de todos los asuntos relacionados con los juicios de amparo en los que se impugnó la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. En la circular de mérito también se indicó que en ese orden de



ideas, los impedimentos o los conflictos competenciales que tuvieran los Tribunales Colegiados de Circuito ordinarios y que fueron recibidos por ellos a partir del 9 de mayo de 2019 en adelante debían ser remitidos a los Tribunales Colegiados Auxiliares para su resolución. Así, atento a lo dispuesto en la circular de que se trata, es evidente que los órganos de amparo deberán atenerse a la fecha en la que el Tribunal Colegiado recibió físicamente el impedimento para determinar si su resolución corresponde a los Tribunales Colegiados Auxiliares o a los Tribunales Colegiados ordinarios, en el entendido de que cuando la fecha sea del 8 de mayo de 2019 o anterior, el asunto corresponde a un Tribunal Colegiado ordinario, mientras que si la data es del día 9 de los mismos mes y año en adelante, el impedimento corresponde a los Tribunales Colegiados Auxiliares."¹⁹

74. Es importante mencionar, que la causa de impedimento que se examina, acorde con el criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su jurisprudencia 1a./J. 60/2018 (10a.), sólo se actualizará en asuntos en los que los Magistrados de Circuito pudieran sentar un precedente susceptible de afectar los diversos juicios en los que figuran como parte quejosa, excluyendo, en consecuencia, aquellos trámites en los que no se sienten criterios que puedan inducir al Juez que conozca de esos asuntos a resolver en determinado sentido el tema de fondo planteado, como pudieran ser conflictos competenciales, impedimentos, etcétera, pues en esos casos no se vería comprometida su imparcialidad.

75. Asimismo, la mencionada causa de impedimento tampoco puede hacerse valer respecto de los recursos de queja previstos en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 138/2019 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro (sic) y texto:

"IMPEDIMENTO EN EL RECURSO DE QUEJA DE TRÁMITE URGENTE A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE

¹⁹ Criterio publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «Décima Época», Libro 71, Tomo II, octubre de 2019, página 2024, con número de registro digital: 2020735.



AMPARO. NO PUEDE CONFIGURARSE RESPECTO DE LOS MAGISTRADOS INTEGRANTES DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL QUE SE HUBIERE TURNADO EL ASUNTO, POR LO QUE NO PROCEDE TRAMITAR LA INCIDENCIA RESPECTIVA COMO CUESTIÓN DE PREVIO PRONUNCIAMIENTO. En consistencia con el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce el derecho fundamental de acceso efectivo a la tutela judicial conformado de los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, el artículo 51 de la Ley de Amparo establece los motivos de impedimento cuya actualización obliga al juzgador a excusarse para conocer de un asunto. Sin embargo, tratándose del recurso de queja de trámite urgente contra la suspensión de plano o la provisional –que implica una decisión inicial por parte del juzgador de amparo y que, por ende, viene precedido por una expectativa prioritaria del quejoso de obtener la medida para lograr la paralización de la ejecución del acto de autoridad que considera violatorio de sus derechos fundamentales–, la interpretación de los artículos 53, 97, fracción I, inciso b), 98, fracción I, y 101, párrafos segundo y quinto, del indicado ordenamiento legal permite sostener que no es factible la configuración de un impedimento ni aun ante la apreciación de uno o más de los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado de Circuito al que se hubiere turnado el asunto en cuanto a que se ubican en alguno de los motivos que la legislación citada prevé al efecto (excepción hecha del relativo a la existencia de un interés personal en el asunto en suspensión provisional), por lo que no procede tramitar la incidencia como una cuestión de previo pronunciamiento, sino que el órgano jurisdiccional debe pronunciarse de manera excepcional sobre la medida cautelar.²⁰

76. Dentro de la dinámica en que se encuentra inmerso el Poder Judicial de la Federación, **las sentencias constitucionales indefectiblemente tienen efectos en la vida cotidiana de la sociedad en general y es precisamente lo que dota de legitimidad a los impartidores de justicia.** Tal legitimidad no se construye a partir de que solamente cuando las partes se encuentren presentes, como en una sesión pública, los juzgadores expongan sus ideas, debatan y discutan los asuntos, pues en última instancia, la decisión del expediente, es decir, la postura oficial del órgano de amparo deberá constar en una sentencia.

²⁰ Criterio visible en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 71, Tomo II, octubre de 2019, página 1651, «con número de registro digital: 2020900».



77. La excusa y la recusación no sólo protegen en (sic) derecho de las personas a un juicio justo, sino que igual toma relevancia, fundamentalmente, la credibilidad de las decisiones y las razones jurídicas. Cuando un juzgador se excusa de conocer un asunto, o en su contra se interpone una recusación y ésta se admite, implica que, si no lo hiciera, su decisión corra el riesgo de ser vista como motivada por razones distintas a las que suministra el derecho, lo que llevaría a que la decisión pierda valor, porque cuando una resolución se identifica con un interés personal en el proceso, se deslegitima. La excusa para conocer de un proceso significa actuar en defensa de la credibilidad de las razones y las decisiones judiciales.

78. En consecuencia, las sentencias de amparo, como actos procesales que consignan la decisión de un órgano jurisdiccional, consisten en el mecanismo idóneo para generar la legitimidad social antes referida, así como propiciar una impartición de justicia abierta y transparente. Sin restar importancia a las sesiones públicas que son celebradas, lo cierto es que si las sentencias no se encuentran fundamentadas y motivadas de manera adecuada, y en las mismas no se expresan los argumentos necesarios para sostener una decisión, no importará el número y extensión de los argumentos que se hayan expuesto en la sesión correspondiente, pues dicho acto será violatorio de derechos fundamentales. Es cierto que la sociedad en general requiere involucrarse en mayor medida en las labores que lleva a cabo el Poder Judicial de la Federación, pero de igual manera, los tribunales de amparo requieren generar las condiciones para que tal relación se lleve a cabo en un contexto de apertura y transparencia.

79. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis 1a. CDXI/2014 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que textualmente dispone lo siguiente:

"SENTENCIAS DE AMPARO. SON EL ELEMENTO IDÓNEO PARA LEGITIMAR LA LABOR DE LOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. La propia Ley de Amparo señala, en su artículo 73, que las sentencias que se emitan solamente se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que hubieren solicitado el amparo, es decir, las sentencias se encuentran dirigidas directa e inmediatamente a las partes que inter-



vinieron en el juicio respectivo. Sin embargo, debido a la dinámica en la cual se encuentra inmerso el Poder Judicial de la Federación y la naturaleza del juicio de amparo, lo cierto es que las sentencias de amparo tienen efectos en la vida cotidiana de la sociedad en general. La relación entre los tribunales de amparo y la sociedad, surgida por el impacto que en la misma tienen las sentencias que se emiten, es precisamente la que dota de legitimidad a los impartidores de justicia. Tal legitimidad no se construye a partir de que solamente cuando las partes se encuentren presentes, como en una sesión pública, los juzgadores expongan sus ideas, debatan y discutan los asuntos, pues en última instancia, la decisión del expediente, es decir, la postura oficial del órgano de amparo deberá constar en una sentencia. En consecuencia, a consideración de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las sentencias de amparo, como actos procesales que consignan la decisión de un órgano jurisdiccional, consisten en el mecanismo idóneo para generar la legitimidad social antes referida, así como propiciar una impartición de justicia abierta y transparente. Sin restar importancia a las sesiones públicas que son celebradas, lo cierto es que si las sentencias no se encuentran fundamentadas y motivadas de manera adecuada, y en las mismas no se expresan los argumentos necesarios para sostener una decisión, no importará el número y extensión de los argumentos que se hayan expuesto en la sesión correspondiente, pues dicho acto será violatorio de derechos fundamentales. Es cierto que la sociedad en general requiere involucrarse en mayor medida en las labores que lleva a cabo el Poder Judicial de la Federación, pero de igual manera, los tribunales de amparo requieren generar las condiciones para que tal relación se lleve a cabo en un contexto de apertura y transparencia. Dichas condiciones no parten solamente de exponer argumentos y debatir en público, sino que su intención se encuentra dirigida a que a partir de las sentencias, como elemento procesal indispensable en la impartición de justicia, se genere la legitimidad antes indicada. Es un hecho que las decisiones que toman los órganos del Poder Judicial de la Federación afectan la vida diaria de las personas en general, y no solamente de las partes que acuden en cada uno de los casos. Mediante la resolución de los juicios de amparo, los tribunales interpretan la Constitución, de tal modo que sea un documento que cobre plena vigencia y operatividad en nuestros días. Así, día con día, los tribunales de amparo interpretan la Constitución y dotan de contenido a los derechos fundamentales de



las personas; las sentencias se adoptan para un caso en particular pero los argumentos pueden ser aplicados a futuros asuntos. Por tanto, resulta claro que la dinámica social cotidiana se ve afectada por las decisiones que se adoptan en tales juicios. En gran medida, el sistema jurídico nacional se va moldeando a partir de los criterios que emiten los tribunales de amparo, propiciando así que dicho sistema no sea una realidad ajena a la sociedad, sino –tal y como lo es– una parte esencial de la vida diaria de las personas. Dicha encomienda, debido a su enorme trascendencia, requiere ser ejercida con la mayor responsabilidad. No sólo durante el proceso respectivo se deberán seguir las formalidades correspondientes, sino que en última instancia, la sentencia deberá atender a las exigencias de justicia antes indicadas. Ello no significa que las sentencias de amparo deban ser compartidas por todas las personas que comparecen a juicio, pues éste responde casi siempre a una relación de intereses jurídicos antagónicos. Sin embargo, una debida argumentación tiene un impacto directo en el nivel de aceptación que las partes tienen en relación con la sentencia, no obstante ésta haya sido contraria a la pretensión de alguna de ellas. En suma, la sentencia de amparo cumple un rol central en las labores que realizan los órganos del Poder Judicial de la Federación: las razones que en ella se plasman tienen una relación directa con la legitimidad de los impartidores de justicia, y con los estándares de apertura y transparencia que son exigibles para las autoridades del Estado Mexicano."²¹

80. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el derecho a ser juzgado por un Juez o tribunal imparcial es una garantía fundamental del debido proceso que permite **que los tribunales inspiren la confianza necesaria a las partes en el caso, así como a las personas en una sociedad democrática**, lo que implica que se debe garantizar que el Juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio y se aproxime a los hechos de la causa careciendo de todo prejuicio y ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la

²¹ Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «Décima Época», Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 731, con número de registro digital: 2007991.



ausencia de imparcialidad. Así, la imparcialidad del tribunal implica que sus integrantes no tengan un interés directo, posición predefinida ni preferencia por alguna de las partes y que no se encuentren involucrados en la controversia, sino que actúen única y exclusivamente conforme a –y movidos por– el derecho.²² Así, por ejemplo, instituciones jurídicas como la recusación para que un juzgador se declare impedido de cierto asunto, tienen como finalidad actuar como garantía para las partes en el proceso y, por ende, **busca otorgar credibilidad a la función que desarrolla la jurisdicción.**²³

81. En suma, el juzgador que dice el derecho, además de jurista, es un educador que, a través de sus sentencias, cultiva día a día el sentimiento jurídico, la tolerancia y la civilidad, la cultura de la convivencia democrática, la confianza en la justicia, el respeto a las instituciones y la credibilidad en el derecho mismo.²⁴

82. Consecuentemente, la decisión que aquí se adopta, sólo revela estricto apego a los invocados criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en materia de derechos humanos y de tutela judicial efectiva.

83. SEXTO.—Criterio que debe prevalecer. Con fundamento en el artículo 217 de la Ley de Amparo, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, plasmado en al (sic) considerando que antecede, cuya parte medular se cita a continuación:

²² Corte IDH. *Caso Petro Urrego Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párrafo 124. Consulta realizada en el buscador jurídico de derechos humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en <https://www.bjdh.org.mx/>.

²³ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*, Supra, párrs. 63-64; *Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334, párr. 172, y *Caso Rico Vs. Argentina*, supra, párr. 70. Consulta realizada en el buscador jurídico de derechos humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en <https://www.bjdh.org.mx/>.

²⁴ Salvador O. Nava Gomar, en el artículo "*La Sentencia como palabra e instrumento de comunicación*", que forma parte del acervo de la Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consulta realizada en www.juridicas.unam.mx.



• **Se actualiza la causa de impedimento prevista en el artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo, cuando el Magistrado de Circuito que debe conocer de algún medio de impugnación derivado de un juicio de amparo indirecto en el que se reclama la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, figura como parte quejosa o tercero interesado en un diverso juicio interpuesto contra dicho cuerpo normativo; lo anterior, con excepción de aquellos trámites en los que no se sienten criterios que puedan inducir al Juez que conozca de esos asuntos a resolver en determinado sentido el tema de fondo planteado, como pudieran ser, entre otros, los conflictos competenciales o impedimentos, o bien, la queja de tramitación urgente prevista en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, en donde el órgano jurisdiccional debe pronunciarse de manera prioritaria y excepcional sobre la medida cautelar.**

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito.

TERCERO.—Publíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítanse testimonios de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; envíese la jurisprudencia que se sustenta a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para efectos de su publicación y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, por **mayoría de seis votos** de los Magistrados Jorge Héctor Cortés Ortiz (presidente del Pleno), Gloria Avecia Solano (ponente), Jorge Cristóbal Arredondo Gallegos, quien formuló voto concurrente, Lucila Castelán Rueda, Mario Alberto Domínguez Trejo y Claudia Mavel Curiel López, con un voto en contra del Magistrado César Thomé González, quien formuló voto particular.



Los nombrados Magistrados firman de manera electrónica en términos del segundo párrafo del artículo 50²⁵ del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, en unión con el secretario de este Pleno, Carlos Abraham Domínguez Montero, quien autoriza y da fe.

"El secretario de acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Carlos Abraham Domínguez Montero, certifica que: En términos del artículo 62, párrafo tercero, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, protección de Datos Personales y Archivos, así como en los diversos artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible."

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.III.A. J/102 A (10a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas y en la página 1994 de esta *Gaceta*.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2010 y 1a./J. 1/2012 (9a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122 y Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, página 460, con números de registro digital: 165077 y 160309, respectivamente.

Las tesis aislada y de jurisprudencia 2a. LXII/2019 (10a.) y 2a./J. 138/2019 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas y 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

²⁵ **"Artículo 50.** ... Las resoluciones que emitan los Plenos de Circuito deberán contener la firma electrónica de los Magistrados que hayan participado en la decisión de que se trate y, en casos excepcionales, la firma impresa. El secretario de Acuerdos será el encargado de recabar las firmas."



Voto particular que formula el Magistrado César Thomé González en la contradicción de tesis 31/2019.

Respetuosamente no se comparte la propuesta aprobada por lo siguiente:

1. La contradicción de tesis sometida a la consideración de este Pleno radica, en esencia, en determinar si aplica o no la causa de impedimento que prevé el artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo, cuando un Magistrado de Circuito ha promovido un juicio de amparo reclamando la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.
2. En principio estimo que la contradicción debe declararse sin materia en virtud de la aprobación del Acuerdo General 4/2019 por parte del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y la expedición de la Circular 2/2019 de la Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos que fija los criterios de su interpretación.

En términos del citado Acuerdo General 4/2019, complementado con la Circular SECNO 2/2019, el conocimiento de este tipo de asuntos corresponde actualmente en forma exclusiva a los Tribunales Auxiliares Primero y Cuarto de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México.

Siendo esto así, me parece que no tiene ningún efecto práctico, a la fecha, resolver de fondo la contradicción en este Circuito.

Por ello, en principio, estimo que, en su caso, debe declararse sin materia.

3. En el tema de fondo creo, con todo respeto, que se está proponiendo una respuesta tradicional para un tema inédito.

Jamás en el Poder Judicial de la Federación se había presentado la problemática de que la mayoría de operadores jurídicos y no jurídicos (titulares, secretarios, personal administrativo, miembros del sindicato) acudiera en infinidad de demandas de amparo en contra de determinadas normas generales.

Siendo esto así, jamás se construyó por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ni por nadie, una doctrina jurisprudencial adecuada a esos casos.

Es de resaltar que los operadores jurídicos, con cierta frecuencia, nos hemos visto afectados objetivamente por determinadas normas generales, sobre todo atinentes a cuestiones fiscales (impuestos sobre la renta, predial, derechos vehiculares, entre otros; próximamente uso de datos biométricos para acceder



a aparatos telefónicos), y a pesar de ello, no se tiene conocimiento de que se hayan planteado impedimentos en ese sentido, de ahí lo novedoso de la cuestión.

Por lo demás es de recordar que no sólo integrantes del Poder Judicial de la Federación acudieron en demanda de amparo.

También lo hicieron diversos servidores públicos de variadas dependencias y de otra clase de órganos (Instituto Nacional Electoral, Comisión Federal de Telecomunicaciones, Tribunales Agrarios, entre otros).

Entonces, a situaciones inéditas deben corresponder respuestas en ese mismo sentido.

4. Así las cosas, en aras de los derechos fundamentales consagrados, entre otros, en los artículos 1o., 14 y 17, estimo que en casos como el presente no debe aplicar la causa de impedimento prevista en el artículo 51, fracción VI, de la ley de la materia, por existir un interés superior (acceso pleno, absoluto, irrestricto, sin limitaciones, a la justicia; derecho fundamental de audiencia, entre otros), sobre un eventual e incierto interés particular en ese caso particular (juicio similar o semejante en el que los efectos de la sentencia, en su caso, sólo alcanzarán a los directos quejosos).

No debemos olvidar que a los juzgadores nos rigen los principios que establecen el desarrollo de la carrera judicial y que recoge el artículo 100 de la Norma Fundamental (excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia).

5. En suma estimo que la única causa de impedimento que se podría actualizar es la prevista en la fracción II del artículo 51 (ser parte en el juicio sometido a su propia consideración), lo que, por cierto, está fuera de la contradicción.

"El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Carlos Abraham Domínguez Montero, certifica que: En términos del artículo 62, párrafo tercero, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, así como en los diversos artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible."

Este voto se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula el Magistrado Jorge Cristóbal Arredondo Gallegos en los siguientes términos.

Me permito comentar, que aun cuando estoy de acuerdo con la propuesta de resolución de la contradicción de tesis 31/2019, lo cierto es que, en mi opinión, dado el tema que se plantea, considero que deben generalizarse los efectos que se le imprimen a la propuesta y que se va a ver reflejada en la jurisprudencia que se redacte como corresponde.

En efecto, considero que es sano que pronuncie un criterio que defina el problema planteado consistente en la calificación del impedimento de un Magistrado de Circuito para conocer de un asunto semejante a otro en donde él sea parte.

Sin embargo, este tema es generalizable porque puede aplicarse a todos aquellos casos en donde se encuentre la misma problemática jurídica.

Esto es, mi propuesta va en el sentido de formular un criterio generalizado, que, si se viera desde el punto de vista que puede ser aprovechado para otros asuntos similares no nada más para la cuestión referente a la ley de remuneraciones, sería más benéfico para nuestro sistema jurídico.

En efecto, si pudiera establecerse como un criterio general aplicable en este Circuito de manera directa sería de mayor utilidad, a que la aplicación fuera temática o referencial, como pudiera ser la tesis que habrá de publicarse si se aprobara en los términos que se propone.

Lo anterior obedece a que, en mi opinión, no es lo mismo que se pronuncie un criterio general sobre un punto jurídico específico y que pueda ser invocado por cualquier órgano jurisdiccional para resolver de manera directa un caso similar; a que, para que pudiera ser aplicable esa jurisprudencia para resolver un asunto, tenga que hacerse la referencia a que es aplicable el criterio sólo en lo conducente, es decir, que aunque se refiere a la ley de remuneraciones, por el punto jurídico que trata, pueda ser aplicado temáticamente.

De ahí, las razones en las que sustento mi voto concurrente.

"El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Carlos Abraham Domínguez Montero, certifica que: En términos del artículo 62, párrafo tercero, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, así como en los diversos artículos 71, fracción VIII, 110 y 113



de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible."

Este voto se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IMPEDIMENTO PARA CONOCER DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN DERIVADO DE UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA CAUSA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN VI, DE LA LEY AMPARO SE ACTUALIZA CUANDO EL MAGISTRADO DE CIRCUITO QUE DEBE CONOCER DE DICHO MEDIO DE IMPUGNACIÓN, EN EL QUE SE RECLAMA LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, FIGURA COMO QUEJOSO EN UN DIVERSO JUICIO INTERPUESTO CONTRA DICHO ORDENAMIENTO JURÍDICO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a conclusiones contrarias al resolver en cuanto a la actualización de la causa de impedimento prevista en el artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo, relativa a la hipótesis de que el juzgador de amparo figure como parte en algún juicio semejante al que es de su conocimiento.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito determina que se actualiza la causa de impedimento prevista en el artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo, cuando un Magistrado de Circuito que debe conocer de algún medio de impugnación derivado de un juicio de amparo indirecto en el que se reclama la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, figura como parte quejosa o tercero interesado en un diverso juicio interpuesto contra dicho ordenamiento jurídico.

Justificación: El análisis del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con las jurisprudencias 1a./J. 60/2018 (10a.) y 2a./J. 138/2019 (10a.), que respectivamente sustentaron la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, permite establecer que la causa de impedimento prevista en el artículo 51, fracción VI, de la Ley de Amparo se actualiza cuando un Magistrado de Circuito que debe conocer de algún medio de impugnación derivado de un juicio de amparo indirecto en el que se reclama la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, figura como parte quejosa o tercero interesado en un diverso juicio de amparo semejante al que es de su conocimiento, con excepción de aquellos trámites en los que no se sienten criterios que



puedan inducir al Juez que conozca de esos asuntos a resolver en determinado sentido el tema de fondo planteado, como pudieran ser, entre otros, los conflictos competenciales o impedimentos, o bien, la queja de tramitación urgente prevista en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, en donde el órgano jurisdiccional debe pronunciarse de manera prioritaria y excepcional sobre la medida cautelar. Lo anterior, en razón de que dicha hipótesis legal tiene por finalidad evitar que se vea comprometido su criterio y evitar que sienta un precedente que pudiera influir en la resolución del juicio de amparo en el cual tiene interés. Consecuentemente, cuando en juicios de amparo indirecto se cuestiona la constitucionalidad de diversas disposiciones normativas de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, resulta indudable que cobra vigencia la causa de impedimento en análisis, pues en atención a su finalidad, se pone en riesgo la imparcialidad del juzgador y la legitimidad de sus decisiones, con motivo del interés personal que pudiera generarse en ese tipo de asuntos. Lo anterior no impide que resuelva otro Magistrado de Circuito que no se encuentre en dicho supuesto; máxime cuando el Acuerdo General 4/2019 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal así lo garantiza. Finalmente, debe precisarse que este criterio jurídico revela su estricto apego a los criterios de legitimidad y credibilidad de la función jurisdiccional sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

PC.III.A. J/102 A (10a.)

Contradicción de tesis 31/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 26 de abril de 2021. Mayoría de seis votos de los Magistrados Jorge Héctor Cortés Ortiz, Gloria Avecia Solano, Claudia Mavel Curiel López, Lucila Castelán Rueda, Mario Alberto Domínguez Trejo y Jorge Cristóbal Arredondo Gallegos, quien formuló voto concurrente. Disidente: César Thomé González, quien formuló voto particular. Ponente: Gloria Avecia Solano. Secretario: Carlos Abraham Domínguez Montero.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el impedimento 35/2019, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los impedimentos 30/2019 y 31/2019.



Nota: En términos del artículo 44, último párrafo. del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 31/2019, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 60/2018 (10a.) y 2a./J. 138/2019 (10a.), de títulos y subtítulos: "IMPEDIMENTO. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO UN JUEZ DE DISTRITO ES AUTORIDAD RESPONSABLE EN UN JUICIO DE AMPARO SEMEJANTE AL DE SU CONOCIMIENTO." e "IMPEDIMENTO EN EL RECURSO DE QUEJA DE TRÁMITE URGENTE A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. NO PUEDE CONFIGURARSE RESPECTO DE LOS MAGISTRADOS INTEGRANTES DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL QUE SE HUBIERE TURNADO EL ASUNTO, POR LO QUE NO PROCEDE TRAMITAR LA INCIDENCIA RESPECTIVA COMO CUESTIÓN DE PREVIO PRONUNCIAMIENTO." citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 222 y 71, Tomo II, octubre de 2019, página 1651, con números de registro digital: 2018674 y 2020900, respectivamente.

El Acuerdo General 4/2019, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al trámite, resolución y cumplimiento de los juicios de amparo en los que se reclaman, entre otros actos, la discusión, aprobación, expedición y publicación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Decreto de reformas a esas disposiciones contenido en el Diario Oficial de la Federación del 12 de abril de 2019, el Presupuesto de Egresos de la Federación en la parte respectiva a remuneraciones de los servidores públicos, así como manuales, circulares y diversas disposiciones normativas que regulen las remuneraciones y prestaciones en general de los servidores públicos de la Federación, por parte de los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México citado, aparece publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo III, mayo de 2019, página 2925, con número de registro digital: 5363.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PENSIONES JUBILATORIAS DE LOS TRABAJADORES DEL SISTEMA BARRURAL. PARA EL CÁLCULO DE SUS INCREMENTOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 61 DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO, LOS DECREMENTOS O PORCENTAJES DEFLACIONARIOS (ÍNDICES NEGATIVOS), NO DEBEN INCLUIRSE PARA COMPROBAR QUE EL ÍNDICE DEL COSTO DE LA VIDA HA AUMENTADO EN UN 10% (DIEZ POR CIENTO) COMO MÍNIMO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 1/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS TERCERO Y DÉCIMO TERCERO, AMBOS EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. 17 DE MAYO DE 2021. MAYORÍA DE DOCE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JORGE RAFAEL OLIVERA TORO Y ALONSO, ARTURO CEDILLO OROZCO, MARÍA EUGENIA OLASCUAGA GARCÍA, ROBERTO RUIZ MARTÍNEZ, LAURA SERRANO ALDERETE, EMILIO GONZÁLEZ SANTANDER, TOMÁS MARTÍNEZ TEJEDA, ÁNGEL PONCE PEÑA, VÍCTOR AUCENCIO ROMERO HERNÁNDEZ, ARMANDO ISMAEL MAITRET HERNÁNDEZ, ALICIA RODRÍGUEZ CRUZ Y HERLINDA FLORES IRENE. AUSENTE: FERNANDO SILVA. DISIDENTES: OSIRIS RAMÓN CEDEÑO, MARTÍN UBALDO MARISCAL ROJAS, NELDA GABRIELA GONZÁLEZ GARCÍA Y JUAN ALFONSO PATIÑO CHÁVEZ. PONENTE: ÁNGEL PONCE PEÑA. SECRETARIA: ALMA NASHIELY CASTRO CRUZ.

Ciudad de México. El Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en sesión virtual celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno emite **RESOLUCIÓN** en la que se determina que existe contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Tercer y el Décimo Tercer Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo de este Circuito, al resolver los juicios de amparo directo DT. 1212/2017, así como DT. 440/2017 y DT. 351/2020, respectivamente; por tanto, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito.



ANTECEDENTES

PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción de tesis.** Por oficio sin número presentado el veintinueve de enero de dos mil veinte, el Magistrado presidente del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito denunció la posible contradicción de tesis entre los criterios sustentados por ese tribunal en los juicios de amparo directo DT. 440/2017 y DT. 351/2020, y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo DT. 1212/2017.

SEGUNDO.—**Trámite.** Por acuerdo de dos de febrero de dos mil veintiuno, la presidenta del Pleno de Circuito admitió la denuncia de contradicción de tesis y quedó registrada con el número **1/2021**.

En consecuencia, solicitó a la Magistrada presidenta del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito informara si el criterio sustentado en el juicio de amparo DT. 1212/2017 se encontraba vigente o fue superado o abandonado, así como la versión electrónica de la ejecutoria que dio origen a la presente contradicción.

De igual forma se ordenó informar a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis (sic) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que comunicara la existencia o no de una diversa contradicción de tesis sobre el tema en cuestión.

Mediante oficio 30/2021 de la Magistrada presidenta del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito se informó que el criterio que sustentó en el juicio de amparo referido se encuentra vigente.

Asimismo, por acuerdo de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, se ordenó agregar a los autos, el oficio DGCCST/X/69/02/2021, mediante el cual el director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación informó que en el sistema de seguimiento de contradicción de tesis pendientes de resolver por ese Alto Tribunal, así como en la revisión de los acuerdos de admisión de denuncias de



contradicción de tesis, dictadas por el Ministro presidente durante los últimos seis meses, no se encontraba radicada alguna contradicción de tesis en la que el tema a dilucidar guardare relación con el tema origen de la presente contradicción.

TERCERO.—**Turno.** En el acuerdo mencionado en el párrafo anterior se ordenó turnar la presente contradicción de tesis al Magistrado Ángel Ponce Peña, integrante de este Pleno por parte del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, para la formulación del proyecto de resolución.

COMPETENCIA Y LEGITIMACIÓN

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno de Circuito es legalmente competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; así como en los artículos 41 Bis y 41 Ter, fracción I, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados del mismo Circuito, en un tema que corresponde a la materia laboral, de la especialidad de este Pleno.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto por el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por un Magistrado del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

CONSIDERACIONES DE ESTUDIO

PRIMERO.—**Criterios contendientes:**

Primero. El **Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, quien constituye el órgano denunciante, en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, resolvió el juicio de amparo directo **DT. 440/2017**, en el cual, en la parte que interesa, se determinó:



"Los conceptos de violación sintetizados, son fundados, en cuanto a que la Sala responsable de manera incorrecta aplicó los incrementos del diez por ciento (10%) al salario tabular para determinar la pensión mensual de \$***** (***** M.N.), ya que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 61 de las condiciones generales de trabajo, que establece lo siguiente:

"Artículo 61. Cuando se compruebe que el índice del costo de la vida ha aumentado en un 10% como mínimo, conforme a los cálculos estadísticos que elabore el Banco de México, las pensiones vitalicias de retiro se incrementarán en igual proporción al aumento registrado, mientras su monto no rebase el importe del sueldo tabular de los trabajadores en activo que desempeñen los puestos que cubrían los pensionados al momento de obtener su jubilación."

"De acuerdo al numeral transcrito, los incrementos a que tienen derecho los jubilados son conforme se compruebe que el índice del costo de la vida ha aumentado en un 10% como mínimo, debiéndose sumar los porcentajes de inflación mensual conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor calculado por el Banco de México de acuerdo con el procedimiento consignado en el artículo 20 Bis del Código Fiscal de la Federación y que se publica mensualmente en el Diario Oficial de la Federación.

"Lo anterior tiene apoyo en la jurisprudencia 2a./J. 61/2007, emita (sic) por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, mayo de 2007, página 992, materia laboral, Novena Época, número de registro: 172446, de rubro y texto siguientes:

"PENSIONES JUBILATORIAS. PROCEDE EL AJUSTE DE LAS OTORGADAS POR BANRURAL, CUANDO SE COMPRUEBE EL AUMENTO DE UN 10% EN EL ÍNDICE DEL COSTO DE LA VIDA, MEDIANTE LA SUMA O ACUMULACIÓN DE LOS PORCENTAJES DE INFLACIÓN QUE MENSUALMENTE PUBLICA EL BANCO DE MÉXICO. En los reglamentos internos de trabajo y en las condiciones generales de trabajo del sistema Banrural, compuesto por el Banco Nacional y los Bancos Regionales de Crédito Rural, Sociedades Nacionales de Crédito, que continúan rigiendo las pensiones de los jubilados no obstante la liquidación



de dichas instituciones conforme al artículo décimo quinto transitorio de la Ley Orgánica de la Financiera Rural, se estableció el ajuste de las pensiones jubilatorias otorgadas a partir del 18 de marzo de 1974 cuando se comprobara que el índice del costo de la vida había aumentado en un 10% como mínimo, conforme a los cálculos estadísticos que proporcionara el Banco de México, pensiones que serían incrementadas en la misma proporción al aumento alcanzado. En esa virtud, el derecho al mencionado ajuste procederá cuando se actualice la condición consistente en que el costo de la vida se haya incrementado en el porcentaje indicado, debiéndose sumar los porcentajes de inflación mensual conforme al índice nacional de precios al consumidor calculado por el Banco de México de acuerdo con el procedimiento consignado en el artículo 20 Bis del Código Fiscal de la Federación y que se publica mensualmente en el Diario Oficial de la Federación, sin que del hecho de que este indicador sea elaborado y publicado mensualmente derive una limitante en cuanto al periodo en que deba darse el incremento del 10%, es decir, que este incremento deba suscitarse en un mes, en virtud de que ello no fue señalado así en los reglamentos y condiciones generales de trabajo aludidos, por lo que tal interpretación sería contraria a los términos literales de la estipulación relativa y de la voluntad de las partes de que las pensiones jubilatorias no se vieran afectadas por la inflación y perdieran su valor adquisitivo con el paso del tiempo en detrimento de la calidad de vida de los pensionados, además de que tal exigencia llevaría prácticamente a nulificar la previsión de ajuste de las pensiones, pues un incremento mensual en el costo de la vida en un 10% sólo procedería cuando el país viviera una grave crisis inflacionaria.'

"De acuerdo a lo narrado, es incorrecto que la autoridad responsable al calcular los incrementos de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor restara los porcentajes de deflación (negativos), ya que aplicó de manera incorrecta los aumentos a la pensión jubilatoria, en virtud que se deben de sumar por los incrementos para determinar cuando menos un diez por ciento (10%), conforme a lo dispuesto en el artículo 61 de las condiciones generales de trabajo, pero no restar los índices deflacionarios, por no disponerlos así el numeral citado en que se sustentó el reclamo.

"En efecto, de acuerdo a los incrementos del Índice Nacional de Precios al Consumidor que se dieran desde marzo de mil novecientos noventa y nueve



(1999) a la fecha de la nivelación de la pensión (febrero de 2017), la responsable debió tomar en cuenta para calcular los incrementos a la pensión jubilatoria materia de condena, el salario tabular correspondiente de \$***** (***** M.N.), así como el informe del Banco de México del Índice Nacional de Precios al Consumidor y sumar cada uno de los porcentajes, omitiendo los que indiquen una deflación en el costo de la vida (porcentajes negativos).

"Los incrementos a que tiene (sic) derecho los jubilados conforme a la cláusula (sic) 61 transcrito en párrafos anteriores, se dan cuando se compruebe que el índice del costo de la vida ha aumentado en un 10% como mínimo, debiéndose sumar los porcentajes de inflación mensual conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor calculado por el Banco de México actualmente por el INEGI, sin considerar los porcentajes negativos del mismo (deflación).

"En consecuencia, la cuantificación de la nivelación de la pensión materia de condena debe hacerse sumando los porcentajes de inflación del costo de la vida omitiendo la deflación o negativos que se aprecian del informe, como se ejemplifica a continuación:

"(Se inserta tabla)

"En ese contexto, la Sala responsable debe cuantificar correctamente los incrementos y condenar a la nivelación de la pensión jubilatoria del quejoso, únicamente sumando los incrementos del índice del costo de la vida."

La anterior ejecutoria dio lugar a que se emitiera la tesis aislada que constituye parte de la **primera postura** a analizar en el presente asunto, que a continuación se transcribe:

"Registro digital: 2015665

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

"Décima Época

"Materia laboral

"Tesis: I.13o.T.180 L (10a.)

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*



"Libro 48, Tomo III, noviembre de 2017, página 2097

"Tipo: Aislada

"PENSIONES JUBILATORIAS DE LOS TRABAJADORES DEL SISTEMA BANRURAL. LOS PORCENTAJES DEFLACIONARIOS NO DEBEN COMPUTARSE PARA CALCULAR SU INCREMENTO DEL DIEZ POR CIENTO DEL ÍNDICE DEL COSTO DE LA VIDA QUE PUBLICA MENSUALMENTE EL BANCO DE MÉXICO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 61 DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO). De acuerdo con el artículo 61 de las Condiciones Generales de Trabajo, la pensión jubilatoria otorgada por Banrural, se incrementará cuando se compruebe que el índice del costo de la vida aumentó en un 10% como mínimo, de acuerdo a los porcentajes de inflación mensual que calcula el Banco de México, publicados en el Diario Oficial de la Federación, como se determinó en la jurisprudencia 2a./J. 61/2007, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'PENSIONES JUBILATORIAS. PROCEDE EL AJUSTE DE LAS OTORGADAS POR BANRURAL, CUANDO SE COMPRUEBE EL AUMENTO DE UN 10% EN EL ÍNDICE DEL COSTO DE LA VIDA, MEDIANTE LA SUMA O ACUMULACIÓN DE LOS PORCENTAJES DE INFLACIÓN QUE MENSUALMENTE PUBLICA EL BANCO DE MÉXICO.'. En esa tesitura, para calcular los incrementos de acuerdo al índice del costo de la vida, deben sumarse los porcentajes de inflación (positivos), pero no restar los de deflación (negativos), porque la cláusula aludida prevé que para determinar el incremento en un 10% como mínimo, deben considerarse los porcentajes en que aumentó el costo de la vida; de ahí que al ser una prestación extralegal, debe aplicarse literalmente; y, por ende, ante su interpretación estricta, sólo deben considerarse y sumarse los porcentajes de inflación que en el informe se adviertan para el incremento del 10% del costo de la vida."

Criterio similar que el propio **Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** sostuvo, al resolver el amparo directo **DT. 351/2020**, en sesión de veintidós de enero de dos mil veintiuno, como puede advertirse de las consideraciones de la sentencia respectiva que en seguida se transcriben en la parte conducente:

"III. Aplicación del porcentaje deflacionario en el índice del costo de la vida para el cálculo de la pensión.



"...

"Es **fundado** el argumento que antecede.

"Marco normativo.

"El artículo 61 de las condiciones generales de trabajo del banco demandado establece:

"Artículo 61. Cuando se compruebe que el índice del costo de la vida ha aumentado en un 10% como mínimo, conforme a los cálculos estadísticos que elabore el Banco de México, las pensiones vitalicias de retiro se incrementarán en igual proporción al aumento registrado, mientras su monto no rebase el importe del sueldo tabular de los trabajadores en activo que desempeñen los puestos que cubrían los pensionados al momento de obtener su jubilación.'

"De acuerdo al numeral transcrito, los incrementos a que tienen derecho los jubilados son conforme se compruebe que el índice del costo de la vida ha aumentado en un 10% como mínimo, debiéndose sumar los porcentajes de inflación mensual conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor calculado por el Banco de México de acuerdo con el procedimiento consignado en el artículo 20 Bis del Código Fiscal de la Federación y que se publica mensualmente en el Diario Oficial de la Federación.

"Lo anterior tiene apoyo en la jurisprudencia 2a./J. 61/2007, emita (sic) por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, mayo de 2007, página 992, materia laboral, Novena Época, número de registro: 172446, de rubro y texto siguientes:

"PENSIONES JUBILATORIAS. PROCEDE EL AJUSTE DE LAS OTORGADAS POR BANRURAL, CUANDO SE COMPRUEBE EL AUMENTO DE UN 10% EN EL ÍNDICE DEL COSTO DE LA VIDA, MEDIANTE LA SUMA O ACUMULACIÓN DE LOS PORCENTAJES DE INFLACIÓN QUE MENSUALMENTE PUBLICA EL BANCO DE MÉXICO. En los reglamentos internos de trabajo y en las condiciones generales de trabajo del sistema Banrural, compuesto por el Banco



Nacional y los Bancos Regionales de Crédito Rural, Sociedades Nacionales de Crédito, que continúan rigiendo las pensiones de los jubilados no obstante la liquidación de dichas instituciones conforme al artículo décimo quinto transitorio de la Ley Orgánica de la Financiera Rural, se estableció el ajuste de las pensiones jubilatorias otorgadas a partir del 18 de marzo de 1974 cuando se comprobara que el índice del costo de la vida había aumentado en un 10% como mínimo, conforme a los cálculos estadísticos que proporcionara el Banco de México, pensiones que serían incrementadas en la misma proporción al aumento alcanzado. En esa virtud, el derecho al mencionado ajuste procederá cuando se actualice la condición consistente en que el costo de la vida se haya incrementado en el porcentaje indicado, debiéndose sumar los porcentajes de inflación mensual conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor calculado por el Banco de México de acuerdo con el procedimiento consignado en el artículo 20 Bis del Código Fiscal de la Federación y que se publica mensualmente en el Diario Oficial de la Federación, sin que del hecho de que este indicador sea elaborado y publicado mensualmente derive una limitante en cuanto al periodo en que deba darse el incremento del 10%, es decir, que este incremento deba suscitarse en un mes, en virtud de que ello no fue señalado así en los reglamentos y condiciones generales de trabajo aludidos, por lo que tal interpretación sería contraria a los términos literales de la estipulación relativa y de la voluntad de las partes de que las pensiones jubilatorias no se vieran afectadas por la inflación y perdieran su valor adquisitivo con el paso del tiempo en detrimento de la calidad de vida de los pensionados, además de que tal exigencia llevaría prácticamente a nulificar la previsión de ajuste de las pensiones, pues un incremento mensual en el costo de la vida en un 10% sólo procedería cuando el país viviera una grave crisis inflacionaria.'

"En ese orden de ideas, para calcular los incrementos de acuerdo al índice del costo de la vida, deben sumarse únicamente los porcentajes de inflación (positivos), pero no restar los de deflación (negativos), porque la cláusula (sic) aludida prevé que para determinar el incremento en un 10% como mínimo, deben considerarse los porcentajes en que aumentó el costo de la vida; de ahí que al ser una prestación extralegal, debe aplicarse literalmente y, por ende, ante su interpretación estricta, sólo deben considerarse y sumarse los porcentajes de inflación que en el informe se adviertan para el incremento del 10% del costo de la vida.



"Sirve de sustento a lo anterior, la tesis I.13o.T.180 L (10a.), emitida por este Tribunal Colegiado, cuyos rubro y texto son del tenor siguiente:

"PENSIONES JUBILATORIAS DE LOS TRABAJADORES DEL SISTEMA BANRURAL. LOS PORCENTAJES DEFLACIONARIOS NO DEBEN COMPUTARSE PARA CALCULAR SU INCREMENTO DEL DIEZ POR CIENTO DEL ÍNDICE DEL COSTO DE LA VIDA QUE PUBLICA MENSUALMENTE EL BANCO DE MÉXICO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 61 DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO). De acuerdo con el artículo 61 de las Condiciones Generales de Trabajo, la pensión jubilatoria otorgada por Banrural, se incrementará cuando se compruebe que el índice del costo de la vida aumentó en un 10% como mínimo, de acuerdo a los porcentajes de inflación mensual que calcula el Banco de México, publicados en el Diario Oficial de la Federación, como se determinó en la jurisprudencia 2a./J. 61/2007, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: «PENSIONES JUBILATORIAS. PROCEDE EL AJUSTE DE LAS OTORGADAS POR BANRURAL, CUANDO SE COMPRUEBE EL AUMENTO DE UN 10% EN EL ÍNDICE DEL COSTO DE LA VIDA, MEDIANTE LA SUMA O ACUMULACIÓN DE LOS PORCENTAJES DE INFLACIÓN QUE MENSUALMENTE PUBLICA EL BANCO DE MÉXICO.». En esa tesitura, para calcular los incrementos de acuerdo al índice del costo de la vida, deben sumarse los porcentajes de inflación (positivos), pero no restar los de deflación (negativos), porque la cláusula aludida prevé que para determinar el incremento en un 10% como mínimo, deben considerarse los porcentajes en que aumentó el costo de la vida; de ahí que al ser una prestación extralegal, debe aplicarse literalmente; y, por ende, ante su interpretación estricta, sólo deben considerarse y sumarse los porcentajes de inflación que en el informe se adviertan para el incremento del 10% del costo de la vida.'

"Caso concreto.

"Del laudo impugnado se advierte que la responsable en el cálculo que realizó sobre la nivelación de la pensión determinó que existía un saldo en contra del trabajador por la cantidad de \$***** (***** M.N.) por concepto de diferencias, que obtuvo de la siguiente tabla que elaboró:

"(Se inserta tabla)



"Del cálculo que antecede, se aprecia que la Sala aplicó incorrectamente los incrementos a la pensión jubilatoria del actor, conforme a lo establecido en el artículo 61 de las condiciones generales de trabajo, pues no sólo sumó los índices inflacionarios para verificar el momento en que el índice del costo de la vida se incrementaba en un 10%, sino que también restó los índices deflacionarios en aquellos meses en que se vio disminuido e inclusive, se observa también que no existe congruencia en el porcentaje de inflación a partir del mes de junio de dos mil seis, ya que a partir de ese momento en que obtuvo un porcentaje del 8.99% dejó de sumar los índices inflacionarios positivos para llegar al 10%, pues enseguida señaló que en julio de ese mismo año la inflación mensual del Índice Nacional de Precios al Consumidor fue de 27% y asentó que con ello ascendía a 8.64%, lo que deviene incongruente.

"En efecto, del incremento registrado del mes de enero de dos mil cuatro al mes de junio de dos mil seis, se advierte que la Sala sumó los índices inflacionarios positivos que hubo entre ambas fechas, restando los deflacionarios, para efecto de obtener el incremento del 8.99% de la pensión jubilatoria del actor, porque de no haber tomado el índice negativo en dicho periodo, correspondiente a los meses de mayo de dos mil cuatro, mayo y junio de dos mil cinco y mayo de dos mil seis arrojaría un porcentaje de 10.04% y no el de 8.99% que determinó en el mes de junio de dos mil seis, por lo que, en consecuencia, en ese mes la pensión debió incrementarse; sin embargo, es partir de este momento en que la Sala equivoca en su cálculo y, en vía de consecuencia, el resto de la cuantificación se torna errónea.

"En tal sentido, como lo alega el quejoso, la Sala responsable indebidamente restó los porcentajes deflacionarios en aquellos meses en que hubo una disminución en el índice del costo de la vida, lo cual es adverso a lo establecido en el artículo 61 de las condiciones generales de trabajo."

Segundo. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en sesión de veintidós de febrero de dos mil dieciocho resolvió el juicio de amparo directo DT. 1212/2017, en el cual, en la parte que interesa, se determinó:

"A mayor abundamiento, contrario a lo alegado por el inconforme, es correcta la forma en que la Sala responsable calculó la suma de los incrementos



del Índice Nacional de Precios al Consumidor, en términos del artículo 61 de las condiciones generales de trabajo; ya que tal disposición establece cuando se compruebe que el índice del costo de la vida ha aumentado en un diez por ciento (10%) como mínimo, conforme a los cálculos estadísticos que elabore el Banco de México, las pensiones vitalicias de retiro se elevarán en igual proporción al crecimiento registrado, mientras su monto no rebase el importe del sueldo tabulador de los trabajadores en activo que desempeñen los puestos que cubrirían los pensionados al momento de obtener su jubilación.

"De lo anterior se colige, (sic) las pensiones vitalicias de retiro se aumentarán en la misma proporción que el crecimiento en el índice del costo de la vida –equivalente al Índice Nacional de Precios al Consumidor– cuando éste se haya elevado en un diez por ciento (10%) como mínimo; por lo cual es correcto si dicho índice refleja en algunos meses un decremento, éste se deduzca de la suma, pues con ello sólo quedan los aumentos y no los decrementos.

"Pretender, como lo alega el quejoso, excluir de la suma tales disminuciones, no proporcionaría el aumento real en el índice del costo de la vida, pues se suprimiría del cálculo el comportamiento del índice referido en los meses en que éste haya sido negativo, lo cual daría un dato erróneo al realizarse la suma correspondiente.

"Por tanto, al sumar los incrementos considerando los aumentos negativos (en realidad decrementos), se obtiene el crecimiento real del índice del costo de la vida; como se observa, a manera de ejemplo, en una parte de la tabla del laudo reclamado (**Se inserta tabla**)."

La anterior ejecutoria dio lugar a que se emitiera la tesis aislada que constituye parte de la **segunda postura** a analizar en el presente asunto, que a continuación se transcribe:

"Registro digital: 2016843

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

"Décima Época

"Materia laboral

"Tesis: I.3o.T.53 L (10a.)



"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 54, Tomo III, mayo de 2018, página 2844

"Tipo: Aislada

"TRABAJADORES JUBILADOS DEL SISTEMA BANRURAL. LA DETERMINACIÓN DEL AUMENTO DE SU PENSIÓN VITALICIA DE RETIRO CONFORME AL ARTÍCULO 61 DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO Y AL ÍNDICE DEL COSTO DE VIDA QUE PUBLICA EL BANCO DE MÉXICO, NO DEBE EXCLUIR LOS DECREMENTOS DE LOS PRECIOS (DEFLACIÓN). El artículo 61 de las Condiciones Generales de Trabajo del Sistema Banrural de los bancos mencionados, establece que cuando se compruebe que el índice del costo de la vida ha aumentado en un diez por ciento (10%) como mínimo, conforme a los cálculos estadísticos que elabore el Banco de México, las pensiones vitalicias de retiro se elevarán en igual proporción al crecimiento registrado, mientras su monto no rebase el importe del sueldo tabular de los trabajadores en activo que desempeñen los puestos que cubrían los pensionados al momento de obtener su jubilación. De lo anterior se colige que las pensiones vitalicias de retiro se aumentarán en la misma proporción que el índice del costo de la vida –equivalente al Índice Nacional de Precios al Consumidor– cuando éste se haya elevado en un diez por ciento (10%) como mínimo, con la finalidad de salvaguardar el poder adquisitivo de los jubilados. Así, la aplicación de dicho precepto implica considerar tanto los aumentos como los decrementos de los precios del índice referido, ya que deducir estos últimos no proporcionaría el incremento real en el índice del costo de la vida; sin que tal disminución exponga a las pensiones a que soporten la deflación, ya que sólo reflejaría el crecimiento real del costo de la vida, que es el parámetro que sustenta el momento en que deben incrementarse las pensiones, en términos de la disposición señalada. Considerar lo contrario, implicaría que la cuantificación no represente el aumento real en el índice del costo de la vida, contrario a lo que fue establecido; máxime que en términos de la tesis aislada 2a. CXLII/2000, de la Segunda Sala del Más Alto Tribunal del País, de rubro: 'CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO. LAS CLÁUSULAS QUE CONTIENEN PRESTACIONES EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES, QUE EXCEDAN A LAS ESTABLECIDAS EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SON DE INTERPRETACIÓN ESTRICTA EN TAL ASPECTO.', la interpretación del artículo 61 citado debe ser estricta y, en caso de duda respecto a sus alcances,



debe sustituirse la observancia del principio de estar a lo más favorable para el trabajador por 'la buena fe y la equidad', como criterio decisorio."

Las consideraciones de los dos Tribunales Colegiados que participan en la presente contradicción se resumen y complementan con los siguientes datos obtenidos de la lectura integral de las ejecutorias respectivas, en las siguientes posturas.

Primer postura. Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito (DT. 440/2017 y DT. 351/2020).

A) Antecedentes.

1. Dos trabajadores pensionados demandaron ante una Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, del Banco Nacional de Crédito Rural –el primero– y de un Banco Regional de Crédito Rural –el segundo–, la rectificación del monto original de sus pensiones jubilatorias, así como la nivelación de las mismas conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, en términos del artículo 61 de las condiciones generales de trabajo del Sistema Banrural.

2. La Sala responsable emitió laudos y condenó a la nivelación de las pensiones conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, en términos del artículo 61 de las condiciones generales de trabajo del Sistema Banrural. Al cuantificar el pago correspondiente sumó, tanto los porcentajes positivos –incrementos o porcentajes de inflación–, como los porcentajes negativos –decrementos o porcentajes deflacionarios– del índice referido.

3. Inconformes con esos laudos, los trabajadores pensionados –actores– promovieron juicios de amparo directo –DT. 440/2017 y DT. 351/2020–. El Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito otorgó la protección constitucional solicitada para el efecto de que la Sala calculara correctamente los incrementos a la pensión jubilatoria de los quejosos de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor sumando únicamente los porcentajes de inflación, y omitiendo considerar los índices de deflación.



Lo anterior, al considerar lo que sigue:

a) Del artículo 61 de las condiciones generales de trabajo se advierte que los incrementos a que tienen derecho los jubilados son conforme se compruebe que el índice del costo de la vida ha aumentado en un 10% como mínimo, debiéndose sumar los porcentajes de inflación mensual conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor calculado por el Banco de México, de acuerdo con el procedimiento consignado en el artículo 20 Bis del Código Fiscal de la Federación, que se publica mensualmente en el Diario Oficial de la Federación.

b) Es incorrecto que, al calcular los incrementos de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor se resten los porcentajes de deflación (negativos), ya que se aplican de manera incorrecta los aumentos a la pensión jubilatoria, en virtud (sic) que se deben sumar los incrementos para determinar cuando menos un 10%, pero no restar los índices deflacionarios, por no disponer así el artículo 61 de las condiciones generales de trabajo.

c) Para calcular los incrementos de acuerdo al índice del costo de la vida, deben sumarse únicamente los porcentajes de inflación (positivos), pero no restar los de deflación (negativos), porque el artículo aludido prevé que para determinar el incremento en un 10% como mínimo, deben considerarse los porcentajes en que aumentó el costo de la vida; de ahí que al ser una prestación extralegal, debe aplicarse literalmente y, por ende, ante su interpretación estricta, sólo deben considerarse y sumarse los porcentajes de inflación que en el informe se adviertan para el incremento del 10% del costo de la vida.

d) La cuantificación de la nivelación de la pensión debe hacerse sumando los porcentajes de inflación del costo de la vida y omitiendo la deflación o negativos que se aprecian.

Segunda postura. Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito (DT. 1212/2017).

A) Antecedentes.

1. Un trabajador pensionado demandó ante una Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de un Banco Regional de Crédito Rural, la rectificación



del monto original de su pensión jubilatoria, así como la nivelación de la misma conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, en términos del artículo 61 de las condiciones generales de trabajo del Sistema Banrural.

2. La Sala responsable emitió laudo y condenó a la nivelación de la pensión conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, en términos del artículo 61 de las condiciones generales de trabajo del Sistema Banrural. Al cuantificar el pago correspondiente sumó tanto los porcentajes positivos –incrementos o porcentajes de inflación–, como los porcentajes negativos –decrementos o porcentajes deflacionarios– del índice referido.

3. Inconforme con ese laudo, el trabajador pensionado –actor– promovió juicio de amparo directo –DT. 1212/2017–. (sic) En el que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito determinó que fue correcta la forma en que la Sala calculó los incrementos a la pensión jubilatoria del quejoso de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor considerando tanto los porcentajes de inflación como los de deflación.

Lo anterior, al considerar lo que sigue:

a) Del artículo 61 de las condiciones generales de trabajo se colige que las pensiones vitalicias de retiro se aumentarán en la misma proporción que el crecimiento en el índice del costo de la vida –equivalente al Índice Nacional de Precios al Consumidor– cuando éste se haya elevado en un 10% como mínimo; por lo cual es correcto si dicho índice refleja en algunos meses un decremento, éste se deduzca de la suma, pues con ello quedan los aumentos y los decrementos.

b) Excluir de la suma tales disminuciones, no proporcionaría el aumento real en el índice del costo de la vida, pues se suprimiría del cálculo el comportamiento del Índice Nacional de Precios al Consumidor en los meses en que haya sido negativo, lo cual daría un dato erróneo al realizarse la suma correspondiente.

c) Al sumar los incrementos considerando los aumentos negativos (en realidad decrementos), se obtiene el crecimiento real del índice del costo de la vida.



SEGUNDO.—**Existencia de la contradicción.** Por cuestión de método, antes de proceder al análisis correspondiente, es oportuno establecer si en el caso sujeto a cuestionamiento existe contradicción de tesis, ya que sólo bajo ese supuesto es posible efectuar el estudio relativo, con el fin de determinar cuál es el criterio que, en su caso, debe prevalecer como jurisprudencia.

Al respecto, es importante destacar que para que exista contradicción de tesis se requiere que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos materia de la denuncia, hayan:

1. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que lo rodean; y,
2. Llegado a conclusiones encontradas, respecto a la solución de la controversia planteada.

Por tanto, existe contradicción de criterios siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, sin que sea obstáculo para su existencia que los criterios jurídicos adoptados sobre un mismo punto de derecho no sean idénticas en torno a los elementos fácticos que los sustentan. Esto es, existe contradicción aun cuando los criterios materia de la denuncia no provengan del examen de los mismos elementos de hecho.

En tales condiciones, una vez expuestos los criterios que se consideran contradictorios y llevado a cabo el estudio de las ejecutorias de los Tribunales Colegiados contendientes, este Tribunal del (sic) Pleno, considera que **sí existe la contradicción de tesis denunciada**, como a continuación se expone:

De los antecedentes relatados deriva que los elementos comunes en los asuntos resueltos por los Tribunales Colegiados contendientes son el reclamo de la nivelación de pensiones conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, en términos del artículo 61 de las condiciones generales de trabajo del Sistema Banrural, y la condena al pago de dicha prestación en la que al cuantificar la autoridad responsable natural sumó tanto los porcentajes positivos



–incrementos o porcentajes de inflación–, como los porcentajes negativos –decrementos o porcentajes deflacionarios– del índice referido.

Ahora, mediante el análisis de las ejecutorias implicadas en el caso que se somete a su decisión, este Tribunal (sic) Pleno de Circuito considera que **existe la contradicción de tesis**, como ahora se verá.

El **Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** en los juicios de amparo directo **DT. 440/2017** y **DT. 351/2020**, sostuvo que tratándose del incremento de la pensión jubilatoria conforme al artículo 61 de las condiciones generales de trabajo del Sistema Banrural, para calcular los incrementos de acuerdo al índice del costo de la vida, deben sumarse los porcentajes de inflación (positivos), pero no restarse los de deflación (negativos), porque el artículo aludido prevé que para determinar el incremento en un 10% como mínimo, deben considerarse los porcentajes en que aumentó el costo de la vida; por lo que al ser una prestación extralegal, debe aplicarse literalmente.

En cambio, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** en el juicio de amparo directo **DT. 1212/2017**, determinó que en el caso de que las pensiones vitalicias de retiro se aumenten en la misma proporción que el índice del costo de la vida, equivalente al Índice Nacional de Precios al Consumidor, cuando éste se haya elevado en un 10%, de conformidad con el artículo 61 de las condiciones generales de trabajo del Sistema Banrural, se deben considerar tanto los aumentos como los decrementos de los precios del índice referido, ya que deducir estos últimos (índices deflacionarios) no proporcionaría el incremento real en el índice del costo de la vida.

De lo anterior, es posible concluir que en los criterios de los Tribunales Colegiados contendientes converge como **punto de contradicción** conforme a los elementos fácticos y jurídicos antedichos, en (sic) determinar **si al calcular los incrementos de las pensiones jubilatorias de los trabajadores del Sistema Banrural en términos del artículo 61 de las condiciones generales de trabajo del sistema, procede considerar tanto los aumentos o porcentajes**



de inflación, como los decrementos o porcentajes deflacionarios (índices negativos) del Índice Nacional de Precios al Consumidor, o si, por el contrario, únicamente deben sumarse los porcentajes de la inflación.

Es oportuno resaltar que no obsta para la resolución de la contradicción que la Ley Orgánica de la Financiera Rural, que entró en vigor el veintisiete de diciembre de dos mil dos, haya abrogado, a partir del uno de julio de dos mil tres, la Ley Orgánica del Sistema Banrural; dejando sin efectos los reglamentos orgánicos del Banco Nacional de Crédito Rural y de los Bancos Regionales; decretado la disolución y ordenando la liquidación de las sociedades nacionales de crédito que integraban el Sistema Banrural; y determinado en su artículo décimo cuarto transitorio que los trabajadores en activo que al treinta de junio de dos mil tres laboraran en las sociedades nacionales de crédito que se liquidaban, debían ser indemnizados y su relación laboral quedaría extinguida.

Lo anterior, en virtud de que existen pensionados de los bancos liquidados para los cuales seguirá rigiendo lo acordado en sus reglamentos y condiciones generales de trabajo, como expresamente se dispone en el primer párrafo del artículo décimo quinto transitorio de la Ley Orgánica de la Financiera Rural.¹

Consecuentemente, pueden suscitarse o encontrarse pendientes de resolución asuntos que, regulados por las condiciones generales de trabajo de las instituciones del sistema de crédito rural, deban resolverse conforme a la tesis que llegue a establecerse con motivo de la presente contradicción.

TERCERO.—**Decisión.** Este Pleno de Circuito en Materia de Trabajo del Primer Circuito estima que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que a continuación se define, conforme a las consideraciones siguientes.

¹ "**Decimoquinto.** Los jubilados y pensionados de las sociedades nacionales de crédito que se liquidan continuarán recibiendo sus pensiones y jubilaciones conforme a las condiciones generales de trabajo y convenios jubilatorios respectivos."



El artículo 61 de las condiciones generales de trabajo del Sistema Banrural, establece lo siguiente:

"Artículo 61. Cuando se compruebe que el índice del costo de la vida ha aumentado en un 10% como mínimo, conforme a los cálculos estadísticos que elabore el Banco de México, las pensiones vitalicias de retiro se incrementarán en igual proporción al aumento registrado, mientras su monto no rebase el importe del sueldo tabular de los trabajadores en activo que desempeñen los puestos que cubrían los pensionados al momento de obtener su jubilación."

Como se advierte de la transcripción del artículo 61 transcrito, contiene el pacto de ajuste o nivelación de las pensiones cuando el costo de la vida **se haya aumentado** en un 10%.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 61/2007, con registro digital: 172446, correspondiente a la Novena Época, materia laboral, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 992, de rubro: "PENSIONES JUBILATORIAS. PROCEDE EL AJUSTE DE LAS OTORGADAS POR BANRURAL, CUANDO SE COMPRUEBE EL AUMENTO DE UN 10% EN EL ÍNDICE DEL COSTO DE LA VIDA, MEDIANTE LA SUMA O ACUMULACIÓN DE LOS PORCENTAJES DE INFLACIÓN QUE MENSUALMENTE PUBLICA EL BANCO DE MÉXICO."²; circunscribió que:

- En los reglamentos internos de trabajo y en las condiciones generales de trabajo del Sistema Banrural, compuesto por el Banco Nacional y los Bancos Regionales de Crédito Rural, Sociedades Nacionales de Crédito, que continúan rigiendo las pensiones de los jubilados, se estableció el ajuste de las pensiones jubilatorias cuando se comprobara que el índice del costo de la vida había

² "PENSIONES JUBILATORIAS. PROCEDE EL AJUSTE DE LAS OTORGADAS POR BANRURAL, CUANDO SE COMPRUEBE EL AUMENTO DE UN 10% EN EL ÍNDICE DEL COSTO DE LA VIDA, MEDIANTE LA SUMA O ACUMULACIÓN DE LOS PORCENTAJES DE INFLACIÓN QUE MENSUALMENTE PUBLICA EL BANCO DE MÉXICO. En los reglamentos internos de trabajo y en las condiciones generales de trabajo del sistema Banrural, compuesto por el Banco Nacional y los Bancos Regionales de Crédito Rural, Sociedades Nacionales de Crédito, que continúan rigiendo las pensiones de



aumentado en un 10% como mínimo, conforme a los cálculos estadísticos que proporcionara el Banco de México, pensiones que serían incrementadas en la misma proporción al aumento alcanzado.

- El derecho al mencionado ajuste procederá cuando se actualice la condición consistente en que el costo de la vida se haya incrementado en el porcentaje indicado, debiéndose sumar los porcentajes de inflación mensual conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor calculado por el Banco de México de acuerdo con el procedimiento consignado en el artículo 20 Bis del Código Fiscal de la Federación y que se publica mensualmente en el Diario Oficial de la Federación.

Como se advierte, el artículo 61 de las condiciones generales de trabajo del Sistema Banrural regula el derecho al ajuste o nivelación de la pensión, y éste procederá cuando se dé una condición, a saber, que se compruebe que el índice del costo de la vida ha aumentado en un 10% como mínimo, por lo que mientras no se dé esta condición los jubilados seguirán recibiendo el mismo monto de pensión.

los jubilados no obstante la liquidación de dichas instituciones conforme al artículo décimo quinto transitorio de la Ley Orgánica de la Financiera Rural, se estableció el ajuste de las pensiones jubilatorias otorgadas a partir del 18 de marzo de 1974 cuando se comprobara que el índice del costo de la vida había aumentado en un 10% como mínimo, conforme a los cálculos estadísticos que proporcionara el Banco de México, pensiones que serían incrementadas en la misma proporción al aumento alcanzado. En esa virtud, el derecho al mencionado ajuste procederá cuando se actualice la condición consistente en que el costo de la vida se haya incrementado en el porcentaje indicado, debiéndose sumar los porcentajes de inflación mensual conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor calculado por el Banco de México de acuerdo con el procedimiento consignado en el artículo 20 Bis del Código Fiscal de la Federación y que se publica mensualmente en el Diario Oficial de la Federación, sin que del hecho de que este indicador sea elaborado y publicado mensualmente derive una limitante en cuanto al periodo en que deba darse el incremento del 10%, es decir, que este incremento deba suscitarse en un mes, en virtud de que ello no fue señalado así en los reglamentos y condiciones generales de trabajo aludidos, por lo que tal interpretación sería contraria a los términos literales de la estipulación relativa y de la voluntad de las partes de que las pensiones jubilatorias no se vieran afectadas por la inflación y perdieran su valor adquisitivo con el paso del tiempo en detrimento de la calidad de vida de los pensionados, además de que tal exigencia llevaría prácticamente a nulificar la previsión de ajuste de las pensiones, pues un incremento mensual en el costo de la vida en un 10% sólo procedería cuando el país viviera una grave crisis inflacionaria."



A fin de evitar discrepancias entre las partes en torno a cuándo se da la condición a la que se sujeta el ajuste de las pensiones, se pactó que tal incremento se mediría conforme a los cálculos estadísticos que realiza el Banco de México, cálculos que se reflejan en el Índice Nacional de Precios al Consumidor que tal banco lleva a cabo conforme al procedimiento que precisa el artículo 20 Bis del Código Fiscal de la Federación³ y que se publica en el Diario Oficial de la Federación mensualmente. Cabe aclarar que dicho precepto únicamente regula los parámetros a considerar a efecto de calcular el Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado mensualmente.

El artículo 61 de las condiciones generales de trabajo del Sistema Banrural al establecer que cuando se compruebe que el índice del costo de la vida ha aumentado en un 10% como mínimo, conforme a los cálculos estadísticos que elabore el Banco de México, dispone expresamente que las pensiones vitalicias de retiro se aumentarán en la misma proporción que el índice del costo de la vida, **únicamente** cuando éste se haya aumentado en un 10% como mínimo,

³ **Artículo 20 Bis.** El Índice Nacional de Precios al Consumidor a que se refiere el segundo párrafo del artículo 20 de este código, que calcula el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se sujeta a lo siguiente:

"I. Se cotizarán cuando menos los precios en 30 ciudades, las cuales estarán ubicadas en por lo menos 20 entidades federativas. Las ciudades seleccionadas deberán en todo caso tener una población de 20,000 o más habitantes, y siempre habrán de incluirse las 10 zonas conurbadas o ciudades más pobladas de la República.

"II. Deberán cotizarse los precios correspondientes a cuando menos 1000 productos y servicios específicos agrupados en 250 conceptos de consumo, los cuales abarcarán al menos 35 ramas de los sectores agrícola, ganadero, industrial y de servicios, conforme al catálogo de actividades económicas elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

"III. Tratándose de alimentos las cotizaciones de precios se harán como mínimo tres veces durante cada mes. El resto de las cotizaciones se obtendrán una o más veces mensuales.

"IV. Las cotizaciones de precios con las que se calcule el Índice Nacional de Precios al Consumidor de cada mes, deberán corresponder al periodo de que se trate.

"V. El Índice Nacional de Precios al Consumidor de cada mes se calculará utilizando la fórmula de Laspeyres. Se aplicarán ponderadores para cada rubro del consumo familiar considerando los conceptos siguientes:

"Alimentos, bebidas y tabaco; ropa, calzado y accesorios; vivienda; muebles, aparatos y enseres domésticos; salud y cuidado personal; transporte; educación y esparcimiento; otros servicios.

"El Instituto Nacional de Estadística y Geografía publicará en el Diario Oficial de la Federación las entidades federativas, zonas conurbadas, ciudades, artículos, servicios, conceptos de consumo y ramas a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, así como las cotizaciones utilizadas para calcular el Índice Nacional de Precios al Consumidor."



lo anterior, porque no prevé que además de considerar los aumentos, también deban contemplarse los decrementos o porcentajes deflacionarios (índices negativos), al referir expresamente que: "... Cuando se compruebe que el índice del costo de la vida **ha aumentado** en un 10% como mínimo ..."; es decir, la intención en el pacto colectivo fue únicamente considerar los aumentos –incrementos o porcentajes de inflación– en el índice del costo de la vida.

Se afirma lo anterior, en virtud de que ello no fue señalado así expresamente en el artículo 61 de las condiciones generales de trabajo del Sistema Banrural y no existe razón alguna para limitar un derecho de ajuste o nivelación de las pensiones de los trabajadores de las instituciones del Sistema de Crédito Rural atendiendo a una interpretación que contradice la evidente voluntad de las partes de que las pensiones jubilatorias no perdieran su actualidad, sino que se ajustaran a los incrementos del costo de la vida a fin de que efectivamente cumplan su función de satisfacer las necesidades de quienes durante un largo periodo de su vida se dedicaron a laborar en las instituciones del Sistema de Crédito Rural.

Por ello, debe concluirse que el artículo relativo debe ser interpretado en los términos literales en los que se encuentra redactado, del cual se aprecia como única limitante que el monto pensionario no rebase el sueldo tabular de los trabajadores en activo, pero sin considerar cuestiones ajenas o de otra índole que no fueron expresamente establecidas y que son contrarias a la intención de las partes al convenir el ajuste por inflación en las pensiones, como lo es la consideración de decrementos o porcentajes deflacionarios (índices negativos).

Ello, porque el citado instrumento comprende disposiciones de carácter general y regulaciones concretas sobre aspectos básicos del nexo laboral; establece los distintos tipos de la relación de trabajo, requisitos para el ingreso y ascenso; jornadas, horarios y tiempo extra; composición del salario y prestaciones económicas diversas; movilizaciones y comisiones; disposiciones en materia de seguridad y previsión social; prestaciones en los casos de muerte por riesgo ordinario y profesional; capacitación y desarrollo, renunciaciones e indemnizaciones; jubilaciones y otros distintos aspectos de la temática laboral; y aquellas reglas que contengan prestaciones superiores a la Ley Federal del Trabajo deben interpretarse de manera estricta.



Al respecto, resulta aplicable, por analogía, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 128/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Novena Época, registro digital: 163849, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, materia laboral, página 190, de rubro: "CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO. LAS CLÁUSULAS QUE CONTIENEN PRESTACIONES EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES, QUE EXCEDEN LAS ESTABLECIDAS EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SON DE INTERPRETACIÓN ESTRICTA."⁴

La anterior interpretación tiene como finalidad el (sic) salvaguardar el poder adquisitivo de los jubilados, porque implica considerar únicamente los aumentos o porcentajes de inflación, y no así los decrementos o porcentajes deflacionarios del Índice Nacional de Precios al Consumidor, porque en el caso de deducir los últimos implicaría un perjuicio a los incrementos del pensionado ya obtenidos en el índice del costo de la vida.

En ese orden de ideas, para poder establecer el incremento de la pensión, es necesario en principio contar con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, el cual mes con mes varía, y sólo considerar los aumentos o porcentajes de inflación, no así los decrementos o porcentajes deflacionarios (índices negativos) del índice referido hasta obtener como mínimo un 10%; por lo cual, no es correcto si dicho índice refleja en algunos meses un decremento, que éste se deduzca de la suma, puesto que la disposición contractual sólo refiere que las pensiones vitalicias de retiro se elevarán en igual proporción al crecimiento registrado, pero en modo alguno hace patente que ese incremento también se refleje cuando haya un decremento.

⁴ "CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO. LAS CLÁUSULAS QUE CONTIENEN PRESTACIONES EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES, QUE EXCEDEN LAS ESTABLECIDAS EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SON DE INTERPRETACIÓN ESTRICTA. Conforme a los artículos 2o., 3o. y 18 de la Ley Federal del Trabajo, por regla general las normas de trabajo deben interpretarse atendiendo a las finalidades de esta rama del derecho y en caso de duda, por falta de claridad en las propias normas, debe estarse a lo más favorable para el trabajador; sin embargo, esa regla general admite excepciones, como en los casos de interpretación de cláusulas de contratos colectivos de trabajo donde se establezcan prestaciones a favor de los trabajadores en condiciones superiores a las señaladas por la ley, supuesto en el cual la disposición que amplía los derechos mínimos legales debe ser de interpretación estricta y conforme a los principios de buena fe y de equidad como criterio decisorio, como se prevé en el artículo 31 de la ley citada."



Lo anterior, no implica que no se considere el aumento real en el índice del costo de la vida, al darse un dato erróneo al realizarse la suma correspondiente; ya que al sumar porcentajes negativos, decrementos o porcentajes deflacionarios, no se obtendría el crecimiento real del índice del costo de la vida.

No debe soslayarse que el objetivo de la aplicación del precepto contractual, es salvaguardar el poder adquisitivo de los jubilados, por lo que la resta de los índices económicos negativos que derivan del descenso de precios, expone a los pensionados a que soporten la deflación; por lo cual al sumar los incrementos sin considerar los indicadores de deflación, se obtiene el crecimiento real en el índice del costo de la vida, parámetro que, conforme con la aplicación del artículo 61 (sic) condiciones generales de trabajo del Sistema Banrural, salvaguarda el poder adquisitivo de los jubilados del Sistema Banrural.

CUARTO.—Criterio que debe prevalecer. De acuerdo con lo expuesto, este Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito considera que conforme a lo dispuesto en el artículo 218 de la Ley de Amparo, debe regir con carácter de jurisprudencia, el criterio que queda redactado con los siguientes rubro (sic) y texto:

PENSIONES JUBILATORIAS DE LOS TRABAJADORES DEL SISTEMA BANRURAL. EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 61 DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO, LOS DECREMENTOS O PORCENTAJES DEFLACIONARIOS (ÍNDICES NEGATIVOS), NO DEBEN INCLUIRSE PARA COMPROBAR QUE EL ÍNDICE DEL COSTO DE LA VIDA HA AUMENTADO EN UN 10% COMO MÍNIMO.

Criterios discrepantes: Los Tribunales Colegiados analizaron que si al calcular los incrementos de las pensiones jubilatorias de los trabajadores del Sistema Banrural, en términos del artículo 61 de las condiciones generales de trabajo del sistema, procede considerar tanto los aumentos o porcentajes de inflación, como los decrementos o porcentajes deflacionarios (índices negativos) del Índice Nacional de Precios al Consumidor, o si, por el contrario, únicamente deben sumarse los porcentajes de la inflación.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito decide que los decrementos o porcentajes deflacionarios (índices negativos), no deben incluirse para comprobar que el índice del costo de la vida ha aumentado en un



10% como mínimo, para calcular los incrementos de las pensiones jubilatorias de los trabajadores del Sistema Banrural.

Justificación: El artículo 61 de las condiciones generales de trabajo del Sistema Banrural dispone que las pensiones vitalicias de retiro se aumentarán en la misma proporción que el índice del costo de la vida cuando éste se haya aumentado en un 10% como mínimo. El precepto invocado no prevé que además de tomar en cuenta los aumentos, también deban contemplarse los decrementos o porcentajes deflacionarios (índices negativos), al referir expresamente que: "*... Cuando se compruebe que el índice del costo de la vida ha aumentado en un 10% como mínimo...*"; es decir, la intención en el pacto colectivo fue únicamente considerar los aumentos de inflación en el índice del costo de la vida; ante ello, al tratarse de una prestación extralegal pues es una regla que contiene una prestación superior a la Ley Federal del Trabajo, el artículo relativo debe ser interpretado en los términos literales en los que se encuentra redactado, cuya única limitante es que el monto pensionario no rebase el sueldo tabular de los trabajadores en activo, pero sin atender cuestiones ajenas o de otra índole que no fueron expresamente establecidas y que son contrarias a la intención de las partes al convenir el ajuste por inflación en las pensiones, como lo es la consideración de decrementos o porcentajes deflacionarios. La anterior interpretación tiene como finalidad salvaguardar el poder adquisitivo de los jubilados, porque implica considerar sólo los aumentos o porcentajes de inflación, y no así los porcentajes deflacionarios del Índice Nacional de Precios al Consumidor, porque en el caso de deducir los últimos implicaría un perjuicio a los incrementos del pensionado ya obtenidos en el índice del costo de la vida.

En términos de lo dispuesto por el artículo 219 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia que se sustenta en esta sentencia deberá identificarse con el número que por el orden progresivo le corresponda dentro de las emitidas por este Pleno de Circuito en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis.



SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en los términos de la tesis redactada en el último considerado de esta sentencia.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, por mayoría de catorce votos a favor de los Magistrados: Jorge Rafael Olivera Toro y Alonso, Arturo Cedillo Orozco, Osiris Ramón Cedeño, María Eugenia Olascuaga García, Roberto Ruiz Martínez, Laura Serrano Alderete, Emilio González Santander, Tomás Martínez Tejeda, Ángel Ponce Peña, Víctor Aucencio Romero Hernández, Juan Alfonso Patiño Chávez, Armando Ismael Maitret Hernández, Alicia Rodríguez Cruz y presidenta Herlinda Flores Irene, por lo que hace a la existencia de la contradicción reflejada en el considerando segundo de la presente ejecutoria. Disidentes: Martín Ubaldo Mariscal Rojas y Nelda Gabriela González García. En lo que se refiere a la decisión y al criterio que debe prevalecer, reflejados en los considerandos tercero y cuarto, por mayoría de doce votos a favor de los Magistrados: Jorge Rafael Olivera Toro y Alonso, Arturo Cedillo Orozco, María Eugenia Olascuaga García, Roberto Ruiz Martínez, Laura Serrano Alderete, Emilio González Santander, Tomás Martínez Tejeda, Ángel Ponce Peña, Víctor Aucencio Romero Hernández, Armando Ismael Maitret Hernández, Alicia Rodríguez Cruz y presidenta Herlinda Flores Irene. Disidentes: Osiris Ramón Cedeño, Martín Ubaldo Mariscal Rojas, Nelda Gabriela González García y Juan Alfonso Patiño Chávez. Ausente: Fernando Silva García, por razones de problemas técnicos en la conexión a la videoconferencia. Ponente: Magistrado Ángel Ponce Peña.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de los numerales 54, 55 y 56 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el seis de febrero de dos mil catorce, se hace constar que en esta versión pú-



blica se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.I.L. J/1 L (11a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de julio de 2021 a las 10:08 horas y en la página 2034 de esta *Gaceta*.

Las tesis aisladas I.13o.T.180 L (10a.) y I.3o.T.53 L (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas y 4 de mayo de 2018 a las 10:09 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formulan la Magistrada Nelda Gabriela González García y el Magistrado Martín Ubaldo Mariscal Rojas, en la contradicción de tesis 1/2021.

El punto jurídico de contradicción consistió en determinar si para el cálculo de los incrementos a la pensión de trabajadores del Sistema Banrural, deben incluirse tanto los índices de inflación como los deflacionarios.

Al respecto, la mayoría consideró que existía contradicción entre los criterios contendientes y que en el fondo los decrementos o porcentajes deflacionarios no deben incluirse en el cálculo de nivelación de pensión.

Sin embargo, los suscritos no comparten el criterio de la mayoría, porque en lo relativo a la cuantificación de los incrementos de las pensiones jubilatorias de los trabajadores del Sistema Banrural, considerando exclusivamente los porcentajes positivos y no de deflación, en términos del artículo 61 de las condiciones generales de trabajo del sistema, ya existe un pronunciamiento previo por parte de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual conlleva considerar improcedente la controversia suscitada. Explicamos el porqué de esta aseveración.

Marco normativo

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que debe declararse improcedente una posible contradicción de criterios, si respecto del punto jurídico a debate existe jurisprudencia definida.



Resulta aplicable, por las razones que informa, la jurisprudencia 2a./J. 44/2012 (10a.),⁵ emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. ES IMPROCEDENTE SI LA DENUNCIA SE PRESENTÓ DESPUÉS DE HABERSE EMITIDO LA JURISPRUDENCIA QUE RESUELVE EL PUNTO JURÍDICO A DEBATE. Cuando se denuncia una posible contradicción de tesis entre las sustentadas por Tribunales Colegiados de Circuito y se advierte que sobre el punto jurídico a debate ya existe jurisprudencia definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicha contradicción debe declararse improcedente, toda vez que no ha lugar a fijar el criterio que debe prevalecer al encontrarse determinado."

Caso concreto

Los criterios contendientes tuvieron el mismo origen, ya que se trataba de trabajadores jubilados del Sistema "BANRURAL" que reclamaban la nivelación de la pensión conforme al índice del costo de la vida, de conformidad con el conforme (sic) al artículo 61 de las condiciones generales de trabajo. Al respecto, las autoridades responsables condenaron a lo reclamado cuantificando la nivelación y considerando tanto los porcentajes inflacionarios como los deflacionarios presentes en el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo DT. 1212/2017, determinó que para el cálculo de los incrementos de las pensiones jubilatorias en términos del artículo 61 de las condiciones aludidas, debían tomarse en cuenta tanto los incrementos como los decrementos deflacionarios que refleja el Índice Nacional de Precios al Consumidor, de lo contrario no se obtendría el incremento real del costo de la vida, derivando en un dato erróneo al realizarse la suma correspondiente. Lo que originó el criterio plasmado en la tesis I.3o.T.53 L (10a.),⁶ de rubro (sic): "TRABAJADORES JUBILADOS DEL SISTEMA BANRURAL. LA DETERMINACIÓN DEL AUMENTO DE SU PENSIÓN VITALICIA DE RETIRO CONFORME AL ARTÍCULO 61 DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO Y AL ÍNDICE

⁵ Visible en la página 1193 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, Tomo 2, mayo de 2012, Décima Época.

⁶ Visible en la foja 2844, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «Décima Época», Libro 54, Tomo III, mayo de 2018, registro digital: 2016843.



DEL COSTO DE VIDA QUE PUBLICA EL BANCO DE MÉXICO, NO DEBE EXCLUIR LOS DECREMENTOS DE LOS PRECIOS (DEFLACIÓN)."

En cambio, el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en los juicios de amparo directo **DT. 440/2017** y **DT. 351/2020**, estableció que de conformidad con el mencionado artículo 61 de las condiciones generales citadas, era incorrecto que se calcularan los incrementos de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor restando los porcentajes de deflación (negativos), ya que sólo debían sumarse los incrementos. Postura que derivó de la tesis I.13o.T.180 L (10a.),⁷ de rubro (sic): "PENSIONES JUBILATORIAS DE LOS TRABAJADORES DEL SISTEMA BANRURAL. LOS PORCENTAJES DEFLACIONARIOS NO DEBEN COMPUTARSE PARA CALCULAR SU INCREMENTO DEL DIEZ POR CIENTO DEL ÍNDICE DEL COSTO DE LA VIDA QUE PUBLICA MENSUALMENTE EL BANCO DE MÉXICO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 61 DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO)."

De manera que se actualiza una contradicción entre las posturas adoptadas, ya que mientras el Tercer Tribunal Colegiado sostiene que el cálculo de los incrementos de las pensiones jubilatorias en términos del artículo 61 de las condiciones aludidas, debía tomarse en cuenta tanto los incrementos como los decrementos deflacionarios que refleja el Índice Nacional de Precios al Consumidor; mientras que el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en mención sostiene que sólo deben considerarse los incrementos, excluyendo los decrementos.

Sin embargo, en contra de la postura mayoritaria, estimamos que el punto jurídico a debate consistente en determinar si para el cálculo de los incrementos a la pensión deben incluirse los índices deflacionarios, ya fue objeto de análisis y pronunciamiento de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 28/2007-SS.

En la ejecutoria pronunciada por la Sala referida se advierte lo siguiente:

"Por ello, debe concluirse que la cláusula relativa debe ser interpretada en los términos literales en los que se encuentra redactada, sin incluir limitantes que no fueron expresamente establecidas y que son contrarias a la intención de las partes al convenir el ajuste por inflación en las pensiones.

⁷ Visible en la foja 2097, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «Décima Época», Libro 48, Tomo III, noviembre de 2017, registro digital: 2015665.



"Consecuentemente, los niveles inflacionarios mensuales que refleja el Índice Nacional de Precios al Consumidor que publica el Banco de México, deberán acumularse, mes a mes, y cuando se llegue a un mínimo de un 10%, se surtirá la condición que da lugar al ajuste o nivelación de las pensiones relativas.

"...

"Como se advierte del anterior cuadro, que se transcribe sólo a manera ejemplificativa y sin que ello implique pronunciarse sobre la autenticidad de los datos ahí contenidos ni la procedencia de la nivelación demandada, al ser ello ajeno a la materia de la presente contradicción, **la aplicación del ajuste de la pensión conforme a los incrementos en el costo de la vida, sumándose los porcentajes mensuales del incremento, no da lugar a un aumento en la pensión que sea de tal magnitud que lleve a considerar imposible su pago, sino sólo el hacer acorde a la realidad el monto de la pensión para que ésta no se demerite con el transcurso del tiempo e impida el sostenimiento del trabajador pensionado o jubilado.**

"...

"En conclusión, al no haberse sujetado a un periodo determinado el incremento del 10% en el costo de la vida conforme a los cálculos estadísticos que elabore el Banco de México, debe considerarse que cada vez que se produzca tal incremento procederá el ajuste de las pensiones en la misma proporción en que se haya producido el incremento, **por lo que los porcentajes mensuales de inflación conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor que se publica mensualmente deberán sumarse o acumularse para efectos de determinar cuándo se surte la condición referida para la procedencia de la nivelación de las jubilaciones o pensiones.**"

Lo anterior derivó en la jurisprudencia 2a./J. 61/2007,⁸ de rubro y texto:

"PENSIONES JUBILATORIAS. PROCEDE EL AJUSTE DE LAS OTORGADAS POR BANRURAL, CUANDO SE COMPRUEBE EL AUMENTO DE UN 10% EN EL ÍNDICE DEL COSTO DE LA VIDA, **MEDIANTE LA SUMA O ACUMULACIÓN DE LOS PORCENTAJES DE INFLACIÓN QUE MENSUALMENTE PUBLICA EL BANCO DE MÉXICO.** En los reglamentos internos de trabajo y en las condiciones generales de trabajo del sistema Banrural, compuesto por el Banco

⁸ Visible en la foja 992 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXV, mayo de 2007, registro digital: 172446.



Nacional y los Bancos Regionales de Crédito Rural, Sociedades Nacionales de Crédito, que continúan rigiendo las pensiones de los jubilados no obstante la liquidación de dichas instituciones conforme al artículo **décimo quinto transitorio de la Ley Orgánica de la Financiera Rural**, se estableció el ajuste de las pensiones jubilatorias otorgadas a partir del 18 de marzo de 1974 cuando se comprobara que el índice del costo de la vida había aumentado en un 10% como mínimo, conforme a los cálculos estadísticos que proporcionara el Banco de México, pensiones que serían incrementadas en la misma proporción al aumento alcanzado. En esa virtud, el derecho al mencionado ajuste procederá cuando se actualice la condición consistente en que el costo de la vida se haya incrementado en el porcentaje indicado, **debiéndose sumar los porcentajes de inflación mensual conforme al índice nacional de precios al consumidor** calculado por el Banco de México de acuerdo con el procedimiento consignado en el artículo **20 Bis del Código Fiscal de la Federación** y que se publica mensualmente en el Diario Oficial de la Federación, sin que del hecho de que este indicador sea elaborado y publicado mensualmente derive una limitante en cuanto al periodo en que deba darse el incremento del 10%, es decir, que este incremento deba suscitarse en un mes, en virtud de que ello no fue señalado así en los reglamentos y condiciones generales de trabajo aludidos, por lo que tal interpretación sería contraria a los términos literales de la estipulación relativa y de la voluntad de las partes de que las pensiones jubilatorias no se vieran afectadas por la inflación y perdieran su valor adquisitivo con el paso del tiempo en detrimento de la calidad de vida de los pensionados, además de que tal exigencia llevaría prácticamente a nulificar la previsión de ajuste de las pensiones, pues un incremento mensual en el costo de la vida en un 10% sólo procedería cuando el país viviera una grave crisis inflacionaria."

En este contexto, aunque no se trata del tema principal de la ejecutoria, ya que el objeto de la misma era dilucidar si para la procedencia del ajuste de las pensiones otorgadas, cuando se comprobara que el índice del costo de la vida ha aumentado en un diez por ciento como mínimo, conforme a los cálculos estadísticos que realiza el Banco de México, en proporción al aumento de la vida, implicaba que tal incremento deba operar en un mes o si procedía la suma o acumulación de los porcentajes de inflación hasta alcanzar el mínimo del 10% referido; nuestro Máximo Tribunal también especificó expresamente que al calcular el ajuste de pensión, debían sumarse los índices inflacionarios reflejados en el Índice Nacional de Precios al Consumidor, lo cual implica la exclusión de la deflación o índices negativos; por tanto, consideramos que previo a la contradicción planteada ya existía un pronunciamiento en el que la Segunda Sala del Alto Tribunal explícitamente definía el objeto de la presente contradicción, sin que este Pleno de Circuito contara con la facultad para interpretarlo nuevamente. En consecuencia, el criterio de la disidencia es que la contradicción planteada es improcedente.



En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de los numerales 54, 55 y 56, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el seis de febrero de dos mil catorce, se hace constar que en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aisladas I.13o.T.180 L (10a.) y I.3o.T.53 L (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 y 4 de mayo de 2018 a las 10:09 horas, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto de minoría que formulan los Magistrados Juan Alfonso Patiño Chávez y Osiris Ramón Cedeño Muñoz, en la contradicción de tesis 1/2021.

Respetuosamente manifestamos que no compartimos la decisión alcanzada por la mayoría, tomando en cuenta que en ella se concluye que las disminuciones al costo de la vida, no pueden ser tomadas en cuenta en el cumplimiento de la obligación inserta en la cláusula 61 de las condiciones generales de trabajo del Sistema Banrural.

Lo anterior es así, porque la interpretación mayoritaria desconoce los efectos de la medida contenida en dicha cláusula, que a su vez fue interpretada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 61/2007, resolución que delimita el objeto de la cláusula y su vinculación con el concepto costo de la vida.

En efecto, la ejecutoria de la contradicción de tesis de referencia, ubica a este beneficio contractual, en los términos siguientes:

"Es decir, la cláusula relativa otorga el derecho a los jubilados de las sociedades nacionales de crédito Banco Nacional de Crédito Rural y Bancos Regionales de Crédito Rural, en liquidación conforme al artículo tercero transitorio de la Ley Orgánica de la Financiera Rural, a que sus pensiones jubilatorias se ajusten conforme a la inflación para que no se rezaguen y pierdan su valor adquisitivo.



"Ahora bien, este derecho al ajuste o nivelación de la pensión procederá cuando se dé una condición, a saber que el costo de la vida se incremente en un **10%, por lo que mientras no se dé esta condición los jubilados seguirán recibiendo el mismo monto de pensión.**

"A fin de evitar discrepancias entre las partes en torno a cuándo se da la condición a la que se sujeta el ajuste de las pensiones, se pactó que tal incremento se mediría conforme a los cálculos estadísticos que realiza el Banco de México, **cálculos que se reflejan en el Índice Nacional de Precios al Consumidor que tal banco lleva a cabo conforme al procedimiento que precisa el artículo 20 Bis del Código Fiscal de la Federación y que se publica en el Diario Oficial de la Federación mensualmente.**

"Ahora bien, el hecho de que este indicador al que deben atender las partes para determinar la actualización de la condición de procedencia del ajuste o nivelación de las pensiones sea elaborado y publicado mensualmente por el Banco de México, **no permite concluir que haya sido intención de las partes el establecer una limitante en la condición de procedencia del ajuste de las pensiones al incremento de la vida a fin de que el porcentaje del 10% pactado debiera operar en el periodo también de un mes.**

"Lo anterior, en virtud de que ello no fue señalado así expresamente en las cláusulas de los convenios relativos y no existe razón alguna para limitar un derecho de ajuste o nivelación de las pensiones de los trabajadores de las instituciones del sistema de crédito rural atendiendo a una interpretación que contradice la evidente voluntad de las partes de que las pensiones jubilatorias no perdieran su actualidad, **sino que se ajustaran a los incrementos del costo de la vida a fin de que efectivamente cumplan su función de satisfacer las necesidades de quienes durante un largo periodo de su vida se dedicaron a laborar en las instituciones del sistema de crédito rural.**

"La exigencia de que el incremento del 10% en el costo de la vida deba presentarse en un mes, es decir, que la inflación de un mes a otro sea del 10%, implicaría prácticamente nulificar la cláusula de ajuste de las pensiones, porque bajo dicha perspectiva el incremento de pensiones sólo procedería cuando el país viviera una crisis inflacionaria alarmante.

"Por ello, debe concluirse que la cláusula relativa debe ser interpretada en los términos literales en los que se encuentra redactada, sin incluir limitantes que no fueron expresamente establecidas y que son contrarias a la intención de las partes al convenir el ajuste por inflación en las pensiones.



"Consecuentemente, los niveles inflacionarios mensuales que refleja el Índice Nacional de Precios al Consumidor que publica el Banco de México, deberán acumularse, mes a mes, y cuando se llegue a un mínimo de un 10%, se surtirá la condición que da lugar al ajuste o nivelación de las pensiones relativas.

"Lo anterior no implica crear situaciones económicas imposibles de sostener, sino sólo ajustar las pensiones al nivel de vida a que la inflación da lugar, como se advierte de uno de los cuadros de ajuste de la pensión citado en uno de los asuntos del conocimiento de los tribunales contendientes, que, a manera ejemplificativa, se transcribe a continuación:

"(se inserta cuadro de ajuste)"

Como puede advertirse, el Máximo Tribunal del País consideró que esta cláusula está asociada con un solo factor, a saber, el costo de vida y, para tal efecto, remitió al Índice Nacional de Precios al Consumidor del Banco de México, para su cuantificación, dentro del cual, se ponderan todas las variables, las cuales pueden llevar a un resultado positivo, o bien, a uno negativo. El primero de ellos implica un incremento de precios, conocido como inflación y, el segundo, a una disminución, conocida como deflación.

Por eso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia que se ha reseñado, estableció que la cláusula en cita se actualiza "Mediante la suma o acumulación de los porcentajes de inflación que mensualmente publica el Banco de México.", porque las variables económicas **acumuladas** pueden ser de naturaleza distinta, ya sea por reflejar una inflación, o bien, una deflación en el periodo.

Al respecto, cabe señalar que la decisión mayoritaria, a diferencia de lo establecido en la ejecutoria del Máximo Tribunal, establece que en su concepto es relevante una de las características del indicador, esto es, que la variable implique un incremento, excluyendo a las que representen un decremento; sin embargo, en este sentido es aplicable el criterio de la propia Segunda Sala, al considerar que no se pueden "*incluir limitantes que no fueron expresamente establecidas y que son contrarias a la intención de las partes al convenir el ajuste por inflación en las pensiones*", de ahí que no pueda establecerse la relevancia del factor económico negativo, para su cuantificación, por no haberse excluido expresamente.

En este sentido se retoma lo sustentado en el proyecto mayoritario, en el aspecto consistente en que los contratos deben aplicarse de manera estricta; sin em-



bargo, eso sólo nos llevaría a sostener que es irrelevante el hecho de que la disminución del costo de vida llegara a ser mayor al 10%, pues en ese caso, no podría disminuirse el monto de la pensión, por no estar previsto de esa forma.

Además, la propia jurisprudencia en cita, establece de manera determinante que para fijar los alcances de la cláusula, es menester acudir al Código Fiscal de la Federación, en su artículo 20 Bis, cuya fracción V, es del siguiente tenor:

"Artículo 20-Bis. El Índice Nacional de Precios al Consumidor a que se refiere el segundo párrafo del artículo 20 de este código, que calcula el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se sujeta a lo siguiente:

"...

"V. El Índice Nacional de Precios al Consumidor de cada mes se calculará utilizando la fórmula de Laspeyres. Se aplicarán ponderadores para cada rubro del consumo familiar considerando los conceptos siguientes:

"Alimentos, bebidas y tabaco; ropa, calzado y accesorios; vivienda; muebles, aparatos y enseres domésticos; salud y cuidado personal; transporte; educación y esparcimiento; otros servicios.

"El Instituto Nacional de Estadística y Geografía publicará en el Diario Oficial de la Federación las entidades federativas, zonas conurbadas, ciudades, artículos, servicios, conceptos de consumo y ramas a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, así como las cotizaciones utilizadas para calcular el Índice Nacional de Precios al Consumidor."

La fórmula de Laspeyres a que se hace referencia, es un instrumento que se traduce en un índice, en el cual se mide la capacidad adquisitiva, según la cual, un individuo puede permitirse comprar una cesta de bienes en el periodo actual, tal y como hizo en el periodo base. Como las cantidades son las mismas, esto deja al precio como una variable, que debe permanecer inalterada. La variación es la cantidad teórica de dinero que el individuo necesitaría para mantener su nivel de utilidad.

Estas precisiones a las que remite la jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal, permiten entender que el objeto de tutela de la disposición contractual, es el costo de vida, el cual puede representar movimientos hacia arriba y hacia abajo y, por ello, deben tomarse en cuenta en su integridad para que la disposición contractual sea acatada en sus términos.



En este sentido debe destacarse que la acumulación integral de los indicadores financieros, permite que movimientos súbitos en las variables que, por su naturaleza, puedan acarrear un movimiento de recuperación igualmente súbito, a través de incrementos y decrementos que, una vez graficados representan variaciones en forma de V, L o incluso W y que permiten sostener que la variable presentó un movimiento radical en proporción similar al decremento. Por eso, en la apreciación del costo de vida no se puede entender solamente el factor positivo, sino también debe atenderse al negativo, que representa una apreciación del poder adquisitivo que, de existir, no podría desconocerse.

Desde luego, la actualidad da amplios ejemplos de esta movilidad de los índices, como aconteció en el tema del precio del petróleo, con motivo del bloqueo del Canal de Suez, y sus repercusiones en los precios de la canasta básica, por el incremento de los combustibles; de igual forma, en las consecuencias económicas de la pandemia que actualmente nos aqueja, en cuyos casos, primero se presentará un incremento en el costo de vida y, posiblemente, con posterioridad, pueda existir un escenario de recuperación económica que genere una revaloración del poder adquisitivo del dinero, que a la luz del criterio mayoritario, no debe ser tomado en cuenta, lo cual no se puede compartir.

De igual forma, no se comparte lo expuesto en la discusión del asunto en la sesión correspondiente, en relación con la veracidad o no de los datos oficiales emitidos por el Estado Mexicano, como sustento de la interpretación contractual, pues al respecto se estima fundamental destacar que la labor del juzgador no puede pasar por el desconocimiento de los datos que sustentan los índices a los que remiten los instrumentos normativos por apreciaciones personales, a menos que éste sea el objeto de litigio y, a su vez, materia de demostración en el procedimiento correspondiente, lo cual no corresponde con la materia de estudio de la presente contradicción, por lo cual se estima irrelevante para la resolución de la controversia.

En atención a lo expuesto, estimamos que en la presente controversia no se debió establecer como criterio prevaleciente, el emitido en concordancia con la resolución del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, por las razones previamente expresadas y se debió considerar que los porcentajes que implican deflación en el costo de la vida, sí deben ser tomados en cuenta para el cálculo de las condiciones previstas en la cláusula 61 de las condiciones generales de trabajo del Sistema Banrural.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.



mental, así como de los numerales 54, 55 y 56 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el seis de febrero de dos mil catorce, se hace constar que en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PENSIONES JUBILATORIAS DE LOS TRABAJADORES DEL SISTEMA BANRURAL. PARA EL CÁLCULO DE SUS INCREMENTOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 61 DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO, LOS DECREMENTOS O PORCENTAJES DEFLACIONARIOS (ÍNDICES NEGATIVOS), NO DEBEN INCLUIRSE PARA COMPROBAR QUE EL ÍNDICE DEL COSTO DE LA VIDA HA AUMENTADO EN UN 10% (DIEZ POR CIENTO) COMO MÍNIMO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones diferentes al analizar si al calcular los incrementos de las pensiones jubilatorias de los trabajadores del Sistema Banrural, en términos del artículo 61 de las Condiciones Generales de Trabajo, procede considerar tanto los aumentos o porcentajes de inflación, como los decrementos o porcentajes deflacionarios (índices negativos) del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), o si, por el contrario, únicamente deben sumarse los porcentajes de la inflación.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito decide que para calcular los incrementos de las pensiones jubilatorias de los trabajadores del Sistema Banrural, en términos del artículo 61 de las Condiciones Generales de Trabajo, los decrementos o porcentajes deflacionarios (índices negativos), no deben incluirse para comprobar que el índice del costo de la vida ha aumentado en un 10% (diez por ciento) como mínimo.

Justificación: Lo anterior es así, porque el artículo 61 de las Condiciones Generales de Trabajo del Sistema Banrural dispone que las pensiones vi-



talicias de retiro se aumentarán en la misma proporción que el índice del costo de la vida cuando éste se haya aumentado en un 10% como mínimo. Ahora bien, el precepto invocado no prevé que además de tomar en cuenta los aumentos, también deban contemplarse los decrementos o porcentajes deflacionarios (índices negativos), al referir expresamente que: "Cuando se compruebe que el índice del costo de la vida ha aumentado en un 10% como mínimo ..."; es decir, la intención en el pacto colectivo fue únicamente considerar los aumentos de inflación en el índice del costo de la vida; ante ello, al tratarse de una prestación extralegal, pues es una regla que contiene una prestación superior a la Ley Federal del Trabajo, el artículo relativo debe ser interpretado en los términos literales en los que se encuentra redactado, cuya única limitante es que el monto pensionario no rebase el sueldo tabular de los trabajadores en activo, pero sin atender cuestiones ajenas o de otra índole que no fueron expresamente establecidas y que son contrarias a la intención de las partes al convenir el ajuste por inflación en las pensiones, como lo es la consideración de decrementos o porcentajes deflacionarios. La anterior interpretación tiene como finalidad salvaguardar el poder adquisitivo de los jubilados, porque implica considerar sólo los aumentos o porcentajes de inflación, y no así los porcentajes deflacionarios del Índice Nacional de Precios al Consumidor, porque en el caso de deducir los últimos implicaría un perjuicio a los incrementos del pensionado ya obtenidos en el índice del costo de la vida.

PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. PC.I.L. J/1 L (11a.)

Contradicción de tesis 1/2021. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero y Décimo Tercero, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 17 de mayo de 2021. Mayoría de doce votos de los Magistrados Jorge Rafael Olivera Toro y Alonso, Arturo Cedillo Orozco, María Eugenia Olascuaga García, Roberto Ruiz Martínez, Laura Serrano Alderete, Emilio González Santander, Tomás Martínez Tejeda, Ángel Ponce Peña, Víctor Aucencio Romero Hernández, Armando Ismael Maitret Hernández, Alicia Rodríguez Cruz y Herlinda Flores Irene. Ausente: Fernando Silva García. Disidentes: Osiris Ramón Cedeño, Martín Ubaldo Mariscal Rojas, Nelda Gabriela González García y Juan Alfonso Patiño Chávez. Ponente: Ángel Ponce Peña. Secretaria: Alma Nashiely Castro Cruz.



Tesis y criterio contendientes:

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 1212/2017, el cual dio origen a la tesis aislada I.3o.T.53 L (10a.), de título y subtítulo: "TRABAJADORES JUBILADOS DEL SISTEMA BANRURAL. LA DETERMINACIÓN DEL AUMENTO DE SU PENSIÓN VITALICIA DE RETIRO CONFORME AL ARTÍCULO 61 DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO Y AL ÍNDICE DEL COSTO DE VIDA QUE PUBLICA EL BANCO DE MÉXICO, NO DEBE EXCLUIR LOS DECREMENTOS DE LOS PRECIOS (DEFLACIÓN).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de mayo de 2018 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, Tomo III, mayo de 2018, página 2844, con número de registro digital: 2016843, y

El Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 440/2017, el cual dio origen a la tesis aislada I.13o.T.180 L (10a.), de título y subtítulo: "PENSIONES JUBILATORIAS DE LOS TRABAJADORES DEL SISTEMA BANRURAL. LOS PORCENTAJES DEFLACIONARIOS NO DEBEN COMPUTARSE PARA CALCULAR SU INCREMENTO DEL DIEZ POR CIENTO DEL ÍNDICE DEL COSTO DE LA VIDA QUE PUBLICA MENSUALMENTE EL BANCO DE MÉXICO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 61 DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Tomo III, noviembre de 2017, página 2097, con número de registro digital: 2015665, y

El sustentado por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 351/2020.

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 1/2021, resuelta por el Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EN MATERIA AGRARIA. LA CAUSA GENERADORA DE LA POSESIÓN NO PUEDE ACREDITARSE VÁLIDAMENTE EN RELACIÓN CON UNA PARCELA NO ASIGNADA POR LA ASAMBLEA DE EJIDATARIOS.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 13/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMERO Y EL SEGUNDO TRIBUNALES COLEGIADOS, AMBOS DEL SEGUNDO CIRCUITO CON RESIDENCIA EN NEZAHUALCÓYOTL, ESTADO DE MÉXICO. 11 DE MAYO DE 2021. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS ADELA DOMINGUEZ SALAZAR, MAURILIO GREGORIO SAUCEDO RUIZ, DAVID CORTÉS MARTÍNEZ, VERÓNICA JUDITH SÁNCHEZ VALLE Y JOSÉ MANUEL TORRES ÁNGEL. PONENTE: MAURILIO GREGORIO SAUCEDO RUIZ. SECRETARIO: GENARO BOLAÑOS ROJAS.

Acuerdo del Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, correspondiente a la sesión plenaria **virtual de once de mayo de dos mil veintiuno**.¹

VISTOS, para resolver los autos de la contradicción de tesis **13/2019**; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción de tesis**. Mediante escrito presentado el **veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve**, en la Oficialía de Partes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, *****, asesora legal de *****, quejoso en el juicio de **amparo directo 305/2019**, del índice del **Segundo** Tribunal Colegiado del Segundo Cir-

¹ Acuerdo General 21/2020 del 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. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de julio de dos mil veinte. **"Artículo 27. Sesiones ordinarias de los Tribunales Colegiados de Circuito y de los Plenos de Circuito.** Las sesiones ordinarias de los Tribunales Colegiados y de los Plenos de Circuito se prepararán, celebrarán y registrarán conforme a las siguientes reglas: ... III. Las sesiones se celebrarán, invariablemente, por videoconferencia y sin la presencia del público. La sesión por este medio generará los mismos efectos y alcances jurídicos que las que se realizan con la presencia física."



cuito con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el mencionado órgano jurisdiccional y el **Primer** Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, al resolver el **amparo directo 740/2015**.

En el oficio de denuncia de contradicción de tesis, se expresó lo siguiente:

"El tema de (sic) contradicción de tesis se refiere a la **ACREDITACIÓN DE LA CAUSA GENERADORA DE LA POSESIÓN, SI LA PARCELA NO ESTÁ ASIGNADA POR LA ASAMBLEA DE EJIDATARIOS...** para el **Primer** Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, **la causa generadora de la posesión para que opere la prescripción en materia agraria, no se acredita si la parcela no ha sido asignada por la asamblea de ejidatarios...** dicho criterio sobre el tema es contradictorio con el sustentado por el **Segundo** Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, en el juicio de amparo directo número 305/2019 en el que somos parte, en razón que, se sostiene (sic) que **sí se puede acreditar la causa generadora de la posesión sobre parcelas no asignadas por la asamblea de ejidatarios...**".

SEGUNDO.—**Admisión.** Por acuerdo de **tres de diciembre de dos mil diecinueve**, la presidencia del Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito **admitió a trámite** la contradicción de tesis, a la que le asignó el número **13/2019**, únicamente por cuanto hace a *********, al tener la calidad de quejoso en el juicio de amparo directo 305/2019 del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, no así por lo que hace a la denunciante *********, toda vez que al ser la asesora legal del referido quejoso, carece de legitimación para formular la denuncia de contradicción de tesis.

Se solicitó a la presidencia de los Tribunales Colegiados contendientes, remitieran copia certificada de las resoluciones dictadas en los juicios de amparo²

² 305/2019 SEGUNDO TRIBUNAL.
740/2015 PRIMER TRIBUNAL.



materia de la contradicción, e informaran si el criterio sustentado en dichos asuntos seguía vigente; y se ordenó hacer del conocimiento de la Secretaría General de Acuerdos y de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, ambos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la admisión de la contradicción que nos ocupa, a fin de que comunicaran la existencia o no de una contradicción de tesis sobre el tema: "SI PARA ACREDITAR LA CAUSA GENERADORA DE LA POSESIÓN EN MATERIA AGRARIA, ES NECESARIO QUE LA PARCELA ESTÉ ASIGNADA".

Por acuerdo de **uno de septiembre de dos mil veinte**, el presidente del Pleno de Circuito tuvo por recibidos los oficios signados por el actuario judicial del **Primer** Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, en el que, con el segundo de ellos, transcribe el acuerdo de veinticuatro de febrero de este año dictado por su presidencia, por el que informa que de una consulta realizada a los integrantes de dicho tribunal, el criterio emitido en el juicio de amparo directo 740/2015 **sigue vigente**, aunado a que si bien la tesis número II.1o.30 A (10a.), emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de diciembre de 2016 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 37, Tomo II, diciembre de 2016, página 1834, con número de registro digital: 2013341, de rubro (sic): "POSESIÓN EN MATERIA AGRARIA. NO PUEDE ACREDITARSE LA CAUSA GENERADORA DE ÉSTA, SI LA PARCELA MOTIVO DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA NO ESTÁ ASIGNADA A PERSONA ALGUNA.", no fue emitida con la actual integración, lo cierto es que ya **se reiteró el criterio** mencionado en el diverso juicio de amparo directo **520/2018**, resuelto en sesión de veintiocho de febrero de dos mil diecinueve; por lo que a efecto de integrar en su totalidad la contradicción en estudio, se requirió al **Primer** Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, copia certificada del referido juicio de amparo 520/2018.

TERCERO.—**Turno**. Una vez remitidas a este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, la copia certificada requerida a los Tribunales Colegiados de las ejecutorias de las que derivaron los criterios contendientes, invocando como hecho notorio la ejecutoria del juicio de amparo directo **520/2018**, en razón de que el **Primer** Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con residencia en



Nezahualcóyotl, Estado de México, no remitió la copia certificada que se requirió; el informe de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que no existe ninguna contradicción de tesis en la que el tema a dilucidar guardara relación con el abordado en este asunto; mediante acuerdo de presidencia del Pleno de **veintinueve de septiembre de dos mil veinte**, con apoyo en los artículos 13, fracción VII, 17, fracción III, y 18 del Acuerdo General 8/2015, de Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, se turnaron los autos a la Magistrada **Mónica Alejandra Soto Bueno**, para la elaboración del proyecto correspondiente.

CUARTO.—**Aplazamiento**. Mediante sesión ordinaria virtual de uno de diciembre de dos mil veinte, los integrantes del Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, por unanimidad de votos, acordaron aplazar la resolución del asunto.

QUINTO.—**Retorno**. Mediante acuerdo de presidencia del Pleno de **ocho de febrero de dos mil veintiuno**, con apoyo en los artículos 13, fracción VII, 17, fracción III, y 18 del Acuerdo General 8/2015, de Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, se returnaron los autos al Magistrado **Maurilio Gregorio Saucedo Ruiz**, para la elaboración del proyecto correspondiente.

SEXTO.—**Prórroga**. Posteriormente, mediante oficio de veintiséis de febrero de dos mil veintiuno, el Magistrado ponente solicitó prórroga para la formulación del proyecto; por lo que, de conformidad con el artículo 28 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, el Pleno en Materia Administrativa de este Circuito acordó de conformidad y se concedió (sic) término de quince días más para la elaboración en comentario.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia**. Este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito es legalmente competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-



canos; 216, 217 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como los numerales 3, 5, 9 y 45, fracción III, del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, al haberse denunciado la probable contradicción de los criterios sustentados por el **Primer** Tribunal Colegiado y el **Segundo** Tribunal Colegiado de este Segundo Circuito, ambos con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México.

SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, conforme a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, porque fue formulada por ***** , quejoso en el juicio de amparo directo 305/2019 del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México.

TERCERO.—Criterios contendientes.

I. En el juicio de amparo directo 740/2015, promovido por *** , resuelto en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis, por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, se advierten los siguientes antecedentes:**

1. El dieciocho de enero de dos mil doce, ***** , por propio derecho, promovió juicio agrario en el que demandó las siguientes prestaciones: a) la prescripción adquisitiva de la parcela ***** , Municipio de Temascalapa, Estado de México; b) el reconocimiento de la titularidad sobre los derechos parcelarios de la parcela señalada; y c) la orden que se hiciera al Registro Agrario Nacional en el Estado de México para la inscripción a su favor respecto de la parcela antes descrita y la expedición del certificado parcelario correspondiente.

La parte actora afirmó que el dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro se llevó a cabo la asamblea de delimitación, destino y asignación de derechos ejidales en el ejido en cita, en la que se determinó que la parcela ***** quedaría sin asignar.

Asimismo, refirió que el veintidós de marzo de dos mil celebró contrato de cesión de derechos a título gratuito con ***** , respecto de la referida parce-



la ***** y que desde esa fecha ha trabajado la parcela indicada, manteniendo la posesión de manera pacífica, continua, de buena fe y a título de ejidatario, por más de cinco años.

2. Previo el trámite respectivo, el Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 23 dictó sentencia en la que estimó que resultaba improcedente la prescripción adquisitiva ejercida por el actor, ya que la parcela ***** no había sido asignada a ejidatario alguno, por tanto, la cesión con la que se pretendió acreditar la causa generadora de la posesión era insuficiente para justificar que la posesión detentada por el demandante había sido en concepto de titular de derechos de ejidatario.

3. En contra de ese fallo, ***** promovió juicio de amparo directo, del cual correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, quien registró el asunto con el número 740/2015, y previo el trámite respectivo, dictó sentencia en la que **negó el amparo** solicitado.

De las consideraciones vertidas en el referido fallo, importa destacar las siguientes:

- El quejoso parte de una premisa falsa en cuanto a la acreditación de la acción prescriptiva, pues no contempla que la parcela que pretende adjudicarse no se asignó mediante asamblea general de ejidatarios y, por tanto, el único titular de aquella es el propio ejido.

- A ***** (cedente) le fueron asignadas las parcelas ***** y ***** del ejido en cuestión, no la ***** , pues ésta quedó sin asignar (tampoco se ubicó como parte de las tierras de asentamiento humano ni dentro de bosques y selvas que pudiera tener el ejido).

- Para poder establecer la validez del contrato de cesión de derechos respecto de la parcela ***** , el primer elemento a demostrar es precisamente el derecho que tenía el cedente con respecto a la parcela en conflicto, pues la cesión debe versar sobre un bien cuya titularidad de uso, goce y disfrute tenga aquél.



- La posesión en materia agraria no puede nacer de la simple posesión de una persona sobre una porción de terreno, ya que la posesión protegida por el artículo 27 constitucional conlleva requisitos que no son convalidables en materia común, en tanto que para la posesión se requiere en primer término la asignación de una porción de terreno en favor de persona alguna, y ello sólo puede ocurrir cuando la asamblea general de ejidatarios así lo precise en términos del artículo 23 de la Ley Agraria.

- Los núcleos de población ejidal y comunal se caracterizan por una mancomunidad proindiviso de las tierras que les son reconocidas y/o entregadas, y dicho estado prevalece hasta en tanto su asamblea, como máximo órgano interno, señale y delimite, conforme a su competencia exclusiva, las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas de destino específico; localice y/o realice el área de urbanización; haga el parcelamiento y destino de tierras de uso común, así como el reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y la regularización de la tenencia de posesionarios sobre las tierras del núcleo.

- Por tanto, si en el caso la parcela ***** no se adjudicó a persona alguna, resulta incuestionable que no corresponde a nadie su posesión, y quien la tenga de facto, tendrá una ocupación simple, sin derecho alguno, pues la posesión sólo podría justificarse derivado de la asignación de la parcela por parte de la asamblea general de ejidatarios.

- Luego, si el quejoso reclama el derecho para prescribir la parcela número ***** argumentando que la causa generadora de su posesión es el contrato celebrado con *****, quien no era titular de la parcela citada, debe concluirse que la acción pretendida resultaba improcedente, pues el cedente no podía disponer de lo que no le pertenecía.

- Y si bien se acreditó que la parcela en conflicto no se ubicó como tierras de asentamiento humano ni dentro de bosques y selvas que pudiera tener el ejido, así como que el actor ostentó la posesión de la superficie de manera pacífica, continua y pública desde el año dos mil, lo cierto es que no probó que ello fuera en concepto de titular de derechos ejidales como ejidatario, pues la parcela no fue asignada por la asamblea de ejidatarios a persona alguna y, por ende, no se acreditó la causa generadora de la posesión.



- En este contexto, la responsable con certeza indicó que el contrato de cesión de derechos celebrado el dos de septiembre de dos mil no acreditaba la referida causa generadora, pues ésta debe ser generada por la persona que se encuentre debidamente inscrita ante el Registro Agrario Nacional como titular de la entidad de la superficie a prescribir; lo que no ocurrió en el caso, al no contar el cedente con la titularidad de la parcela. De ahí que resultara infructuoso el estudio de los elementos del artículo 80 de la Ley Agraria.

Máxime que al no existir asignación de la parcela en cuestión, la acción relativa resulta improcedente también porque si el quejoso consideraba que contaba con derechos para que se le asignara la referida parcela, debió acudir primero ante la asamblea de ejidatarios a solicitarle tal reconocimiento, y sólo ante la negativa de ésta, podía acudir ante el tribunal agrario.

II. Por otra parte, en el juicio de amparo directo 305/2019, promovido por *** , resuelto en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, del Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, se advierten los siguientes antecedentes:**

1. El dieciséis de abril de dos mil dieciocho, ***** , promovió demanda de prescripción adquisitiva de la parcela ***** , ubicada en el poblado ejidal denominado ***** , en contra de la asamblea general de ejidatarios de dicho poblado, solicitando como prestaciones: a) La prescripción adquisitiva de la parcela ***** , ubicada en el poblado ejidal denominado ***** , cuyas medidas y colindancias describiré en el capítulo respectivo de hechos; b) La declaración del mejor derecho a la posesión, uso y disfrute de la parcela marcada señalada; c) El reconocimiento como nuevo titular de los derechos de ejidatario sobre la (sic) dicha superficie; d) La expedición del certificado de derechos correspondientes, en virtud de encontrarse dentro del supuesto del artículo 48 de la Ley Agraria.

Adujo la parte actora, que era el dueño de la referida parcela, misma que ha poseído desde hace más de veinte años sembrándola año con año de diversos productos agrícolas, con el pleno consentimiento de los hoy demandados.

Que el ejido se incorporó al Programa de Certificación de Derechos Ejidales PROCEDA, mismo que concluyó con la asamblea de delimitación, destino y



asignación de tierras y solares urbanos, llevada a cabo el pasado 28 (veintiocho) de noviembre de 1999 (mil novecientos noventa y nueve), en la cual por omisión de la propia asamblea y a pesar de ser el dueño de la parcela ***** , se omitió asignarle ésta.

Agregando que el ejido demandado siempre ha respetado su posesión a título de dueño, de manera pública, pacífica y continua, de buena fe e ininterrumpidamente por más de veinte años; incluso, el comisariado ejidal le expidió una constancia de posesión sobre la parcela materia de la litis; más aún, que fue el mismo ejido y la propia asamblea general de ejidatarios quien me hizo entrega de la posesión de la referida parcela desde hace más veinte años.

2. Agotada la secuela procesal correspondiente, el Tribunal Unitario Agrario del conocimiento determinó que el actor no acreditó los elementos constitutivos de su acción, por lo que declaró improcedente la acción de prescripción ejercida; lo anterior, porque la accionante alude que la parcela litigiosa no fue asignada en el acta de asamblea, información que corroboró con el oficio remitido en (sic) veintitrés de octubre de dos mil quince por el delegado Estatal del Registro Agrario Nacional; por tanto, que no se acreditó la causa suficiente para considerarse el título fundatorio de su acción.

3. Inconforme con dicha determinación, ***** , promovió juicio de amparo, el cual correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, bajo el número 305/2019, mismo que fue resuelto en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, del Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, en el sentido de conceder el amparo y protección de la Justicia Federal.

El citado tribunal sustentó su determinación, en las siguientes consideraciones:

- Son fundados y suficientes para conceder el amparo solicitado, los argumentos en los que el quejoso alega que la responsable analizó las documentales que ofreció, en las cuales se desprende que ejerce la posesión real y material, para concluir que no acreditó la causa generadora de la posesión originaria, pero sí existen pruebas suficientes que administradas, se advierte que tiene la



posesión de la parcela marcada con el número *****, del *****, con la calidad necesaria para que opere la prescripción.

- Desde el escrito inicial de la demanda, en el capítulo de hechos, precisó ser titular de la parcela, que el ejido se la dio, se ostentó como dueño, incluso explicó que en los trabajos de "PROCEDE" el ejido omitió asignar la parcela formalmente, pero que siempre le ha reconocido esa titularidad, incluso le expidió una constancia en ese sentido.

- Al contestar la demanda el ejido demandado, por medio de sus representantes, aceptó los hechos en general y respecto del hecho uno manifestó que el quejoso "*es el único dueño de la parcela marcada con el número ******".

- En la constancia exhibida por el quejoso, el ejido de que se trata reconoció la posesión del quejoso y que no se registró esa circunstancia en los trabajos del "PROCEDE".

- En el mismo sentido de la testimonial desahogada en el juicio agrario, a cargo de ***** y *****, se advierte que los testigos informan saber que el quejoso entró a poseer la misma por fallecimiento de su padre, quien la utiliza para sembrar.

- Contrariamente a lo considerado por la responsable, es claro que la posesión ejercida por el quejoso fue como titular de los derechos agrarios respecto de la parcela de que se trata, lo que reconoció el ejido demandado al contestar la demanda, en la constancia que le expidió y con el dicho de los testigos, así como con la omisión por parte de los colindantes de contestar la demanda, a partir de lo cual la propia responsable determinó que la consecuencia jurídica que deviene de su inasistencia se traduce con los efectos procesales de una confesión ficta.

- Con las pruebas acredita la causa generadora de la posesión, consistente en que el ejido demandado le dio la parcela, con posesión originaria, que refieren como "dueño"; contrariamente a lo considerado y resuelto en el acto reclamado, tal como se aprecia en la jurisprudencia 2a./J. 207/2004, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, enero de 2005,



página 575, con número de registro digital: 179504, de rubro: "PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EN MATERIA AGRARIA. PARA SU PROCEDENCIA NO SE REQUIERE DE JUSTO TÍTULO."

- En ese orden de ideas, determinó conceder el amparo al quejoso, para que la responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y en su lugar emitiera otra en la que sin considerar que no se acreditó la causa generadora de la posesión originaria respecto de la parcela de que se trata y, con libertad de jurisdicción, se pronunciara respecto de los demás requisitos legales para que opere la prescripción.

III. Finalmente, en el juicio de amparo directo **520/2018**, resuelto en sesión de **veintiocho de febrero de dos mil diecinueve**, el **Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México**, determinó que en el caso lo procedente era negar el amparo solicitado por el quejoso, bajo el mismo criterio con el que se resolvió el juicio de amparo 740/2015.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción.**

Partiendo de que la finalidad de la contradicción de tesis es dar certeza jurídica, resolviendo los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, independientemente de que las cuestiones fácticas no sean exactamente iguales, debe determinarse si existe la contradicción de criterios denunciada, pues constituye un presupuesto necesario para estar en posibilidad de resolver cuál de las posturas contendientes debe, en su caso, prevalecer.

Al respecto, es importante destacar, para que exista contradicción de tesis se requiere que los Tribunales Colegiados, al resolver los asuntos materia de la denuncia, hayan realizado los siguientes actos:

1. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean; y,

2. Llegado a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.



Es aplicable a lo anterior la jurisprudencia número P./J. 72/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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, que dice lo siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. 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 esen-



cialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

A partir de los anteriores lineamientos, es dable sostener que en la especie **sí existe la contradicción de tesis denunciada**, ya que al resolver los asuntos contendientes los tribunales **se pronunciaron sobre una misma situación jurídica**, esto es, sobre la acreditación de la causa generadora de la posesión en materia agraria, bajo dos vertientes:

a) Cuando se celebró la causa generadora de la posesión (cesión de derechos) ya se había celebrado la asamblea de delimitación, destino y asignación de derechos ejidales, esto es, ya existía el parcelamiento que permitía identificar debidamente la parcela en conflicto; por lo que cuando se celebró la cesión de derechos, la asamblea ya había determinado dejar de asignar la parcela motivo de la controversia.

b) En los trabajos de "PROCEDE" se omitió asignar la parcela formalmente, pero que siempre le ha reconocido esa titularidad, incluso le expidió una constancia en ese sentido, por lo que la posesión ejercida fue como titular de los derechos agrarios respecto de la parcela de que se trata, lo que reconoció el ejido demandado al contestar la demanda.



El contexto relatado pone de manifiesto la existencia de la divergencia de criterios denunciada, en razón de que el **Primer** Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, estimó que lo procedente era negar el amparo, ya que cuando la asamblea general de ejidatarios o comuneros ya resolvió sobre la asignación de un predio o solar urbano, **resolviendo no asignarlo**, corresponde a los tribunales agrarios resolver si dicha determinación se encuentra ajustada a derecho; por tanto, si no se ha agotado la vía de reclamo, esto es, en primer término ante la asamblea, es inquestionable que el tribunal agrario no podría resolver dicha controversia, pues no existen elementos para tal determinación, ya que únicamente corresponde a la asamblea la asignación de parcelas, por lo que no se acreditó la causa generadora de la posesión con el acto consistente en una cesión, el cual se llevó a cabo con posterioridad a la celebración de la asamblea.

Por otra parte, el **Segundo** Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, sostuvo que se debía conceder el amparo solicitado, ya que aun cuando el ejido omitió asignar la parcela formalmente, siempre le había reconocido esa titularidad, incluso le expidió una constancia en ese sentido, esto es, el ejido le reconoció la posesión, por tanto, con las pruebas aportadas se acreditó la causa generadora de la posesión.

Es así que existe contradicción de criterios, pues los Tribunales Colegiados que aquí participaron frente a una misma problemática jurídica llegaron a posturas opuestas.

QUINTO.—Punto de contradicción. Conforme a los elementos antes precisados, el punto de contradicción consiste en **determinar si se puede acreditar la causa generadora de la posesión, aun cuando la parcela no está asignada por la asamblea de ejidatarios.**

Precisada la materia de la contradicción, este Pleno de Circuito procede a resolver cuál será el criterio jurídico que constituirá jurisprudencia.

SEXTO.—Criterio que debe prevalecer. A efecto de resolver el tema que nos ocupa, resulta necesario transcribir los preceptos legales que dan luz sobre la materia cuestionada y que son los siguientes:



DE LA LEY AGRARIA.

"Artículo 2o. En lo no previsto en esta ley, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate.

"El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables."

"Artículo 20. La calidad de ejidatario se pierde:

"I. Por la cesión legal de sus derechos parcelarios y comunes;

"II. Por renuncia a sus derechos, en cuyo caso se entenderán cedidos en favor del núcleo de población;

"III. Por prescripción negativa, en su caso, cuando otra persona adquiera sus derechos en los términos del artículo 48 de esta ley."

"Artículo 44. Para efectos de esta ley las tierras ejidales, por su destino, se dividen en:

"I. Tierras para el asentamiento humano;

"II. Tierras de uso común; y

"III. Tierras parceladas."

"Artículo 48. Quien hubiere poseído tierras ejidales, en concepto de titular de derechos de ejidatario, que no sean las destinadas al asentamiento humano ni se trate de bosques o selvas, de manera pacífica, continua y pública durante un periodo de cinco años si la posesión es de buena fe, o de diez si fuera de mala fe, adquirirá sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela.

"El poseedor podrá acudir ante el tribunal agrario para que, previa audiencia de los interesados, del comisariado ejidal y de los colindantes, en la vía de



jurisdicción voluntaria o mediante el desahogo del juicio correspondiente, emita resolución sobre la adquisición de los derechos sobre la parcela o tierras de que se trate, lo que se comunicará al Registro Agrario Nacional, para que éste expida de inmediato el certificado correspondiente.

"La demanda presentada por cualquier interesado ante el tribunal agrario o la denuncia ante el Ministerio Público por despojo, interrumpirá el plazo a que se refiere el primer párrafo de este artículo hasta que se dicte resolución definitiva."

"Artículo 73. Las tierras ejidales de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas."

"Artículo 74. La propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo los casos previstos en el artículo 75 de esta ley.

"El reglamento interno regulará el uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las tierras de uso común del ejido, incluyendo los derechos y obligaciones de ejidatarios y avecindados respecto de dichas tierras.

"Los derechos sobre las tierras de uso común se acreditan con el certificado a que se refiere el artículo 56 de esta ley."

"Artículo 76. Corresponde a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas."

DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL.

"Artículo 747. Pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio."

"Artículo 768. Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la ley; pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes respectivas."



"Artículo 794. Sólo pueden ser objeto de posesión las cosas y derechos que sean susceptibles de apropiación."

"Artículo 826. Sólo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño de la cosa poseída puede producir la prescripción."

"Artículo 1137. Sólo pueden prescribirse los bienes y obligaciones que están en el comercio, salvo las excepciones establecidas por la ley."

"Artículo 1151. La posesión necesaria para prescribir debe ser:

"I. En concepto de propietario;

"II. Pacífica;

"III. Continua;

"IV. Pública."

De la correcta interpretación de los preceptos legales transcritos, se advierte que la materia agraria regula la figura de la prescripción adquisitiva de tierras ejidales, en favor de personas físicas individuales; previendo como requisitos para su procedencia, que las tierras no sean destinadas al asentamiento humano ni se trate de bosques o selvas; la posesión sea de manera pacífica, continua y pública; que se haya poseído en concepto de titular de derechos ejidatarios y durante un periodo de cinco años, si la posesión es de buena fe, o de diez, si fuera de mala fe.

Ahora bien, en cuanto al tema que nos ocupa, debe señalarse que en términos de los referidos preceptos, el objeto de la prescripción positiva agraria consiste en reconocer, en favor del poseedor de las "tierras ejidales", los mismos derechos que tiene reconocidos un ejidatario con respecto a su parcela; es decir, para que adquiera la calidad de "titular de derechos de ejidatarios".

Esto es, que únicamente podrá ser materia de la referida acción, aquellas parcelas respecto de las cuales la asamblea de ejidatarios, como órgano supremo del núcleo ejidal, previamente haya asignado a favor de un ejidatario.



Corroborar lo anterior, lo prescrito por el artículo 20, fracción III, de la Ley Agraria, supratranscrito, que dispone que se pierde la calidad de ejidatario, por prescripción negativa, cuando otra persona adquiera sus derechos en los términos del artículo 48 de esta ley, esto es, que serán materia de dicha prescripción, aquellas superficies previamente asignadas a favor de otro ejidatario.

Lo anterior se justifica, porque debe recordarse que, de conformidad con lo prescrito por los artículos 56, 57, 61 y 62 de la Ley Agraria, la asamblea de ejidatarios, con las formalidades previstas a (sic) tal efecto, es el órgano a quien compete 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 posesionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes.

Más aún, en términos del último de los numerales invocados, será a partir de la asignación de parcelas, que los ejidatarios tendrán los derechos sobre uso y usufructo de las mismas, en los términos establecidos por la Ley Agraria.

En ese orden lógico, se debe sentar como premisa que ninguna persona en particular puede transmitir legalmente derechos ejidales en relación con una parcela no asignada previamente en su favor, por la asamblea de ejidatarios, pues todos los integrantes del ejido tienen derechos comunes sobre una parcela no asignada.

Asimismo, que la posesión debe ser ejercida en concepto de titular de los derechos de ejidatarios sobre la parcela que se pretende prescribir de manera positiva, de lo que se infiere que la persona física que pretende prescribir una parcela ejidal, debe manifestar y acreditar el acto jurídico por medio del cual entró a poseer una parcela ejidal, esto es, la causa generadora de la posesión en concepto de titular de los derechos de ejidatario de la parcela objeto de la pretendida prescripción adquisitiva.

Se cita como apoyo a las anteriores consideraciones, la jurisprudencia 2a./J. 207/2004, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, enero de 2005, página 575, con número de registro digital: 179504, que dice en su texto lo siguiente:



"PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EN MATERIA AGRARIA. PARA SU PROCEDENCIA NO SE REQUIERE DE JUSTO TÍTULO. Conforme al artículo 48 de la Ley Agraria, la prescripción adquisitiva de parcelas ejidales depende de la actualización de ciertas condiciones ineludibles, consistentes en que la posesión se haya ejercido por quien pueda adquirir la titularidad de derechos de ejidatario; que se haya ejercido respecto de tierras ejidales que no sean de las destinadas al asentamiento humano, ni se trate de bosques o selvas; que la posesión haya sido pacífica, pública y continua por los plazos que señala la ley; y que se ejerza en concepto de titular de derechos de ejidatario. Como se advierte, la ley no exige un 'justo título' para poseer, entendido éste como el que es, o el que fundamentalmente se cree, bastante para transferir derechos agrarios sobre la parcela o parte de ella, pues aun el poseedor de mala fe, que es el que entra en posesión sin título alguno o el que conoce los vicios de su título, puede adquirir la titularidad de tales derechos por prescripción. **Sin embargo, lo anterior no implica que no deba acreditarse la causa generadora de la posesión, pues ello es necesario para conocer la calidad con la que se ejerce, es decir, si es originaria o derivada, si es de buena o mala fe, y la fecha cierta a partir de la cual ha de computarse el término legal de la prescripción.**"

Así las cosas, debe concluirse que no puede haber ni se puede acreditar legalmente la causa generadora de la posesión, en relación con una parcela que no ha sido asignada en favor de un ejidatario en lo individual, por la asamblea general de ejidatarios.

En efecto, nunca podrá existir un acto con validez jurídica por medio del cual se transmiten derechos de ejidatarios que no han sido reconocidos por el órgano supremo del ejido; es decir, la causa generadora de la posesión de una parcela no asignada por la asamblea de ejidatarios, como por analogía, es lo pertinente en materia civil, pretender adquirir un inmueble que no está dentro del comercio y, por ende, no es susceptible de propiedad particular.

Conforme a lo anterior, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito en Materia Administrativa del Segundo Circuito, Estado de México, que se redacta en los siguientes términos:

PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EN MATERIA AGRARIA. LA CAUSA GENERADORA DE LA POSESIÓN NO PUEDE EXISTIR VÁLIDAMENTE EN RELACIÓN



CON UNA PARCELA NO ASIGNADA POR LA ASAMBLEA DE EJIDATARIOS. Para efectos de la prescripción adquisitiva en materia agraria, se requiere como presupuesto indispensable que el objeto de la acción sea una parcela ejidal asignada por la asamblea de ejidatarios en favor de un ejidatario individual, para que el prescribiente pueda adquirir los derechos de ejidatario a través de un acto jurídico que contenga la causa generadora de la posesión. Lo anterior, porque será hasta el momento en que la asamblea de ejidatarios, en ejercicio de sus atribuciones asigne una parcela a favor de algún ejidatario, que éste tendrá los derechos sobre uso y usufructo de la misma, en los términos establecidos por la Ley Agraria, por tanto, que uno diverso, estará en aptitud de prescribir a su favor dicha titularidad."

SÉPTIMO.—Proyecto definitivo (sic) tesis.

De conformidad con los artículos 27 a 29 del "ACUERDO GENERAL NÚMERO 17/2019, DE VEINTIOCHO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 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", el **PROYECTO DEFINITIVO DE TESIS** que se presenta para su aprobación al Pleno de Circuito, contiene los siguientes elementos (**TÍTULO, SUBTÍTULO, TEXTO y PRECEDENTE**):

Título: PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EN MATERIA AGRARIA.

Subtítulo: LA CAUSA GENERADORA DE LA POSESIÓN NO PUEDE EXISTIR VÁLIDAMENTE EN RELACIÓN CON UNA PARCELA NO ASIGNADA POR LA ASAMBLEA DE EJIDATARIOS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a consideraciones distintas en cuanto a determinar, si para acreditar la causa generadora de la posesión para que opere la prescripción en materia agraria, se puede realizar sobre parcelas no asignadas por la asamblea de ejidatarios.



Criterio jurídico: Para efectos de la prescripción adquisitiva en materia agraria, se requiere como presupuesto indispensable que el objeto de la acción sea una parcela ejidal asignada por la asamblea de ejidatarios en favor de un ejidatario individual, para que el prescribiente pueda adquirir los derechos de ejidatario a través de un acto jurídico que contenga la causa generadora de la posesión.

Justificación: Lo anterior, porque será hasta el momento en que la asamblea de ejidatarios, en ejercicio de sus atribuciones asigne una parcela a favor de un ejidatario, que éste tendrá los derechos sobre uso y usufructo de la misma, en los términos establecidos por la Ley Agraria, por tanto, que uno diverso, estará en aptitud de prescribir a su favor dicha titularidad.

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 226, fracción III, de la Ley de Amparo, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios entre los Tribunales Colegiados **Primero y Segundo** del Segundo Circuito, ambos con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en términos del último considerando de esta resolución.

Notifíquese; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del correo electrónico *semanariopc@mail.scjn.gob.mx*; y en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, por **unanimidad de votos** de las Magistradas y los Magistrados presidenta Adela Domínguez Salazar, Maurilio Gregorio Saucedo Ruiz, David Cortés Martínez, Verónica Judith Sánchez Valle y José Manuel Torres Ángel; siendo ponente el segundo de los nombrados.

"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 PC.II.A. J/1 A (1 1a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de julio de 2021 a las 10:16 horas y en esta misma página.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de julio de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EN MATERIA AGRARIA. LA CAUSA GENERADORA DE LA POSESIÓN NO PUEDE ACREDITARSE VÁLIDAMENTE EN RELACIÓN CON UNA PARCELA NO ASIGNADA POR LA ASAMBLEA DE EJIDATARIOS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a consideraciones distintas, en cuanto a determinar, si para acreditar la causa generadora de la posesión para que opere la prescripción adquisitiva en materia agraria, se puede realizar sobre parcelas no asignadas por la asamblea de ejidatarios.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito establece que, para efectos de la prescripción adquisitiva en materia agraria, se requiere como presupuesto indispensable que el objeto de la acción sea una parcela ejidal asignada por la asamblea de ejidatarios en favor de un ejidatario individual, para que el prescribiente pueda adquirir los derechos de ejidatario a través de un acto jurídico que contenga la causa generadora de la posesión.

Justificación: Lo anterior, porque será hasta el momento en que la asamblea de ejidatarios, en ejercicio de sus atribuciones asigne una parcela a favor de un ejidatario, cuando éste tendrá los derechos de uso y usufructo de la misma, en los términos establecidos por la Ley Agraria y, en consecuencia estará en aptitud de prescribir a su favor dicha titularidad.



PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

PC.II.A. J/1 A (11a.)

Contradicción de tesis 13/2019. Entre las sustentadas por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados, ambos del Segundo Circuito con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México. 11 de mayo de 2021. Unanimidad de cinco votos de los Magistrados Adela Domínguez Salazar, Maurilio Gregorio Saucedo Ruiz, David Cortés Martínez, Verónica Judith Sánchez Valle y José Manuel Torres Ángel. Ponente: Maurilio Gregorio Saucedo Ruiz. Secretario: Genaro Bolaños Rojas.

Tesis y criterios contendientes:

El Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, al resolver el amparo directo 740/2015, el cual dio origen a la tesis aislada II.1o.30 A (10a.), de título y subtítulo: "POSESIÓN EN MATERIA AGRARIA NO PUEDE ACREDITARSE LA CAUSA GENERADORA DE ÉSTA. SI LA PARCELA MOTIVO DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA NO ESTÁ ASIGNADA A PERSONA ALGUNA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de diciembre de 2016 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 37, Tomo II, diciembre de 2016, página 1834, con número de registro digital: 2013341, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, al resolver el amparo directo 520/2018, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, al resolver el amparo directo 305/2019.

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 13/2019, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de julio de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE REMOCIÓN DE POLICÍAS MUNICIPALES. EL ACUERDO DE INICIO DEBE CONTENER LAS CIRCUNSTANCIAS DE MODO, TIEMPO Y LUGAR EN QUE TUVO LUGAR LA CONDUCTA REPROCHADA, DE MANERA QUE ENCUADRE EXACTAMENTE EN LA HIPÓTESIS TIPIFICADA COMO FALTA GRAVE.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 4/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS QUINTO Y SEXTO, AMBOS DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO. 25 DE MAYO DE 2021. UNANIMIDAD DE OCHO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JORGE ALBERTO GARZA CHÁVEZ, BLANCA EVELIA PARRA MEZA, GUSTAVO GALLEGOS MORALES, SUSANA MAGDALENA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, ADÁN GILBERTO VILLARREAL CASTRO, ALEJANDRO GRACIA GÓMEZ, ROSA EUGENIA GÓMEZ TELLO FOSADO Y MARÍA ELIZABETH ACEVEDO GAXIOLA. PONENTE: ROSA EUGENIA GÓMEZ TELLO FOSADO. SECRETARIO: ÓSCAR JAIME CARRILLO MACIEL.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno del Decimoquinto Circuito tiene competencia legal para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, en términos de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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, en relación con lo establecido en los artículos 3, 44, 45, 50 y demás relativos del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por tratarse de una contradicción de tesis entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Sexto de este Décimo Quinto Circuito.

Así como con lo dispuesto en los Acuerdos Generales 21/2020 y 1/2021 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativos a la reanudación de plazos y al regreso escalonado en los órganos jurisdiccionales mediante un nuevo esquema de trabajo ante la contingencia por el virus COVID-19.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La contradicción de tesis se denunció por parte legitimada para ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107,



fracción XIII, de la Constitución General de la República, 227, fracción III, de la Ley de Amparo y 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se formuló por el Magistrado Alejandro Gracia Gómez, adscrito al Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, con residencia en Mexicali.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** A efecto de estar en aptitud de determinar si existe la contradicción de criterios, se precisa que **el tema de la contradicción expresado** en la denuncia **no vincula a este Pleno de Circuito a constreñirse a los términos como se plantea ni al punto jurídico específico**, puesto que, por disposición expresa del diverso numeral 226, párrafo penúltimo, de la Ley de Amparo, al resolverla se puede acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis; con la única limitante de que la decisión se tomará por la mayoría de sus integrantes.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis **2a. V/2016 (10a.)**,¹ de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título, subtítulo y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS PRECISADA EN LA DENUNCIA RELATIVA, NO VINCULA AL PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A CONSTREÑIRSE A LOS TÉRMINOS COMO SE PLANTEA NI AL PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO. La denuncia formulada por el legitimado para ello, en términos del artículo 227, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, constituye un mero requisito de procedibilidad necesario para que el órgano competente examine los criterios contendientes y determine si existe o no disconformidad en las consideraciones relativas y, en su caso, emita la jurisprudencia que deba prevalecer, sin que el tema probablemente divergente señalado por el denunciante vincule al Pleno o a las Salas del Alto Tribunal a constreñirse a los términos como se plantea ni al punto jurídico específico, dado que el propósito formal de

¹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, Tomo II, marzo de 2016, materia común, página 1292, con número de registro digital: 2011246 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas.



la denuncia queda satisfecho en la medida en que origina el trámite de la contradicción de tesis y justifica la legitimación correspondiente; además, por disposición expresa del diverso numeral 226, párrafo penúltimo, de la legislación citada, en los asuntos de esta naturaleza se faculta al órgano correspondiente para acoger uno de los criterios discrepantes; sustentar uno diverso; o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis; con la única limitante de que la decisión se tomará por la mayoría de los Ministros integrantes."

Bajo tal marco de referencia, es necesario reseñar brevemente y en lo conducente, las posturas sustentadas por los Tribunales Colegiados contendientes.

El **Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito** resolvió el **amparo en revisión 433/2019**, cuyos pormenores son los siguientes:

- Destacó que **se recurrió una sentencia** dictada en la audiencia constitucional de un juicio de **amparo indirecto** en el que se reclamó de la Comisión de Honor y Justicia del XXII Ayuntamiento de Mexicali, así como del secretario técnico y del notificador adscritos a la misma, el acuerdo de inicio del procedimiento de remoción del cargo como agente de la Dirección de Seguridad Pública Municipal del quejoso, la notificación de dicho acuerdo y la inminente remoción del cargo, en la que, por una parte se sobreseyó, en otra se negó el amparo y en una más se **concedió la protección constitucional**.

- Agregó que el Juez de Distrito decretó el sobreseimiento por considerar actualizada la causa prevista en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo, respecto del acto consistente en la inminente remoción o separación del cargo, al considerar que no se demostró su existencia; así como que negó el amparo (en el considerando octavo y resolutivo segundo), respecto de los temas de prescripción y competencia de la autoridad para emitir el acuerdo reclamado y decretó que ello no era materia de estudio del recurso de revisión por no haber sido impugnado por la parte quejosa a quien pudiera perjudicar.

- Al emprender el estudio de los agravios hechos valer por la autoridad responsable, contra la concesión del amparo, cuyo problema jurídico redundó en si la motivación del auto de inicio del procedimiento de remoción reclamado era suficiente respecto con la conducta que se atribuyó al quejoso para dar origen al inicio del procedimiento, los calificó fundados.



- Luego, hizo cita textual de las principales consideraciones de la sentencia recurrida, para después precisar que: "como aduce la autoridad recurrente, sí se advierte cuál es la conducta que se le atribuyó al quejoso para dar origen al inicio del procedimiento. Sin que se prejuzgue sobre las infracciones, pues la responsable inició el procedimiento al considerar que existían indicios para presumir tales infracciones."

- Seguidamente hizo cita textual, en lo conducente, de los segmentos del auto de inicio del procedimiento reclamado (en los que la autoridad responsable determinó que el quejoso y otros veintitrés agentes policiales infringieron las obligaciones previstas en el artículo 20, fracciones XXXI, XXXV y LVIII, del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de Mexicali),² para concluir que sí se precisaron qué acciones u omisiones supuesta y presuntamente realizó el quejoso (sin hacer pronunciamiento de la circunstancia de que se consideró que las acciones u omisiones las llevó a cabo conjuntamente con otros veintitrés policías) para ser merecedor de la apertura del procedimiento, sin que hasta ese momento pudiera ponerse de manifiesto que efectivamente infringió lo dispuesto en dichas porciones normativas, porque la autoridad responsable se limitó a señalar, en el primer punto del acuerdo, que se decretaba el aludido procedimiento de remoción por existir suficientes indicios para presumir que el agente de policía vulneró las obligaciones consideradas como graves contempladas en el artículo 20, fracciones XXXI, XXXV y LVIII, del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de Mexicali, Baja California (sin ponderar que se atribuyó que lo hizo conjuntamente con otros veintitrés policías).

- Finalmente, luego de analizar el concepto de violación cuyo estudio omitió el Juez de Distrito y declararlo infundado, modificó la sentencia y negó el amparo solicitado.

En contraposición al criterio anterior, el **Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, al resolver el **amparo en revisión 434/2019**, argumentó lo siguiente:

² Hojas 19 a la 22 de la sentencia.



- Destacó que se **recurrió una sentencia** dictada en la audiencia constitucional de un juicio de **amparo indirecto** en el que se reclamó de la Comisión de Honor y Justicia del XXII Ayuntamiento de Mexicali, así como del secretario técnico y del notificador adscritos a la misma, el acuerdo de inicio del procedimiento de remoción del cargo como agente de la Dirección de Seguridad Pública Municipal del quejoso, la notificación de dicho acuerdo y la inminente remoción del cargo, en la que, por una parte se sobreseyó, en otra se negó el amparo y en una más se **concedió la protección constitucional**.

- Al hacer el estudio de los agravios hechos valer por la autoridad responsable contra la concesión del amparo, cuyo problema jurídico fue la motivación del auto de inicio del procedimiento de remoción, los calificó infundados.

- Calificó de apegada a derecho la decisión del Juez de Distrito de conceder el amparo para que se individualizara la conducta que se reprochó al agente de policía (quejoso). Precisó que observaba que efectivamente la autoridad recurrente fundó su determinación en la ley y reglamento que estimó adecuados al caso, narró los hechos que le fueron denunciados, englobó al quejoso junto con diversos agentes de la propia corporación en diferentes supuestos, y luego de analizar los hechos, la autoridad responsable determinó que el quejoso y otros veintitrés agentes policiales infringieron las obligaciones previstas en el artículo 20, fracciones XXXI, XXXV y LVIII, del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de Mexicali.

- Agregó que el acuerdo de inicio del procedimiento de remoción estaba fundado y motivado; sin embargo, la motivación era insuficiente, de manera que impactaba de manera contraria el derecho de defensa del quejoso, así como el principio de legalidad contenido en el artículo 16 constitucional, en virtud de que no se individualizó la conducta que se le reprocha.

- Justificó que era así, porque precisamente los hechos y circunstancias de la conducta que se estimó incumplida, deben darse a conocer al agente policiaco, porque serán la base para determinar el curso de la defensa que podrá establecer a fin de desvirtuar las imputaciones que se le realizan.

- Añadió que la autoridad responsable indicó las infracciones supuestamente cometidas por el quejoso, pero era necesario que también precisara las



conductas concretas que el quejoso desplegó, con base en las cuales consideró que se actualizaban las referidas hipótesis normativas; es decir, las acciones u omisiones concretas realizadas por el peticionario del amparo, para que pudiera defenderse.

- Así, al haberse considerado que con la declaración rendida por una persona, se concluyó que el declarante y otros detenidos no gozaban de buena visibilidad mientras fueron agredidos, por lo que se presumió que el quejoso y otros veintitrés agentes de policía, eran presuntamente responsables de contrariar lo previsto en el numeral 20, fracción XXXV, del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de Mexicali, empero, se dejó de explicar qué conducta concreta y específica que encuadre en alguna de las que establece dicha fracción, realizó el quejoso.

- Porque concluyó la responsable, que el quejoso y otros veintitrés agentes de policía, trastocaron la fracción LVII citada, al realizar una detención en el interior de un domicilio privado, sin consentimiento para introducirse en él, sin precisar qué conducta ejecutó el quejoso.

- Porque a partir de la declaración de un detenido, se concluyó que el quejoso y otros veintitrés agentes de policía, incumplieron con la fracción XXXV del artículo 20 del citado reglamento, ya que se presume que le propinaron diversos golpes al intervenirlo y someterlo, pero tampoco refirió de manera exacta qué conducta ejecutó el quejoso.

- Que del contenido de la constancia de video realizada el cinco de abril de dos mil diecinueve, se apreciaba que varios agentes agredieron a tres detenidos, sin que el quejoso y los multicitados veintitrés agentes de policía, detuvieran esas agresiones, no obstante, no se aclaró circunstancia de modo, tiempo o lugar detallada de la intervención del quejoso, o si se apreció su identidad o de los demás agentes en dicho video, o alguna conducta específica desarrollada por él.

- Preciso que para que el presunto infractor pueda establecer una defensa adecuada es necesario hacerle saber cuál es la conducta concreta y específica que



se le atribuye y corresponde a la autoridad administrativa encuadrar dicha conducta en cualquiera de las hipótesis previstas en el artículo 20 del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de Mexicali.

- Acotó que al aplicar los principios del derecho penal es importante resaltar el de tipicidad, que exige una predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes de manera que no queda margen a la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón, por ende, resultaba de suma importancia, como lo dijo el Juez de Distrito, que la conducta atribuida se individualizara.

- Finalmente, concluyó que modificaba la sentencia para eliminar el resolutive que negó el amparo y confirmar el diverso que concedió la protección constitucional.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** En principio, debe considerarse que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado qué se requiere para determinar si existe una contradicción de tesis, para lo cual deben advertirse los elementos siguientes:

- a) Que dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten, expresa o implícitamente, criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo originan no sean exactamente iguales; y,

- b) Que 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.

Cobra aplicación, la jurisprudencia **P./J. 72/2010**, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro:



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."³

Y la diversa **P./J. 93/2006**, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de epígrafe:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO."⁴

Bajo ese contexto, **existe la contradicción de tesis** puesto que los Tribunales Colegiados sostuvieron criterios discrepantes sobre el mismo punto de derecho, consistente en determinar el parámetro de motivación que debe cumplir el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo de remoción de un policía municipal, respecto (sic) la mención de las causas o motivos imputados para iniciarlo, destacada y específicamente cuando las infracciones supuestamente cometidas (en la detención, traslado e internamiento de tres personas), se atribuyen de manera conjunta a veinticuatro policías.

Lo anterior es así, porque los dos Tribunales Colegiados sostuvieron expresamente su criterio bajo el mismo contexto, es decir, las cuestiones fácticas que lo originaron fueron exactamente iguales, lo que en gran medida obedeció a la circunstancia de que los dos amparos indirectos de origen derivaron del mismo expediente de investigación interna y del mismo procedimiento de remoción iniciado conforme a lo previsto en los artículos 109, fracción I y 180, fracción II, de (sic) Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California (vigente hasta

³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página siete, con número de registro digital: 164120.

⁴ *Semanario* en cita, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5, con número de registro digital: 169334.



el veintiocho de diciembre de dos mil veinte) y sus correlativos 233 y 238 del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial del Municipio de Mexicali.

Asimismo, en las demandas de amparo subyacentes, de manera coincidente, fungieron como autoridades responsables la Comisión de Honor y Justicia del XXII Ayuntamiento de Mexicali, así como la secretaria técnica y el notificador adscritos a dicha comisión, a quienes los quejosos reclamaron tres actos, derivados del mismo procedimiento administrativo de remoción (que a su vez derivó del mismo procedimiento de investigación interna municipal), que en la parte materia de los amparos en revisión de origen, se inició a veinticuatro policías municipales, entre ellos los quejosos en los amparos en cuestión, quienes reclamaron:

- 1) El acuerdo de inicio del procedimiento administrativo de remoción de su cargo como agentes de la Dirección de Seguridad Pública Municipal (policías);
- 2) La inminente remoción o separación del cargo; y,
- 3) La notificación del citado acuerdo de inicio.

Los dos amparos fueron sustanciados y resueltos en similares términos por el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Baja California y los recursos de revisión en ambos casos fueron interpuestos por las autoridades responsables.

Como se adelantó, la **contradicción** de criterios **aconteció respecto a la motivación que debe cumplir el acuerdo de inicio del procedimiento de remoción de un servidor público**, debido a que, tocante a ese tópico, el **Sexto Tribunal Colegiado de Circuito** sostuvo que el auto de inicio del procedimiento administrativo de remoción reclamado estaba fundado y motivado, pero la motivación era insuficiente, porque no se individualizó la conducta reprochada, ya que era necesario señalar con precisión las conductas concretas que el quejoso desplegó, con base en las cuales se consideró que se actualizaban las hipótesis normativas; es decir, las acciones u omisiones concretas realizadas por el petionario del amparo, para que de esa forma éste pudiera enderezar su defensa.



Acotó que, conforme al principio de tipicidad, inmerso en el diverso de legalidad, no debe quedar margen a la arbitrariedad de las autoridades, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida.

Y en particular, señaló que ese principio de legalidad no se observó, toda vez que:

1. Al haberse considerado que con la declaración rendida por una persona, se concluyó que el declarante y otros detenidos no gozaban de buena visibilidad mientras fueron agredidos, por lo que se presumió que el quejoso y veintitrés agentes de policía más, eran presuntamente responsables de contrariar lo previsto en el numeral 20, fracción XXXV, del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de Mexicali, empero, sin explicar de forma alguna qué conducta concreta y específica realizó el quejoso, que encuadre en alguna de las que establece dicha fracción.

2. Al concluir la autoridad responsable, que el quejoso y veintitrés agentes trastocaron la fracción LVII del artículo 20 del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de Mexicali, dado que realizaron una detención en el interior de un domicilio privado, sin consentimiento para introducirse en él, pero sin precisar qué conducta ejecutó el quejoso.

3. Porque al aducirse que de la declaración de un detenido se desprende que el quejoso y los referidos veintitrés agentes, incumplieron con la fracción XXXV del artículo 20 del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de Mexicali, ya que se presume que le propinaron diversos golpes al intervenirlo y someterlo, empero, tampoco se refirió de manera exacta qué conducta ejecutó el quejoso.

4. Al expresar que del contenido de la constancia de video realizada el cinco de abril de dos mil diecinueve, se apreció que varios agentes agredieron a tres detenidos, sin que el quejoso y los multicitados veintitrés agentes de policía detuvieran esas agresiones; no obstante, tampoco se aclaró circunstancia de modo, tiempo o lugar detallada de la intervención del quejoso, o si se apreció



su identidad o de los demás agentes en dicho video, o alguna conducta específica desarrollada por él.

Circunstancias las anteriores que también fueron ponderadas por el **Quinto Tribunal Colegiado** del Décimo Quinto Circuito, pero con un criterio y valoración distinta, que incluso lo llevó a adoptar una decisión contraria, al grado de calificar fundado el agravio formulado por la autoridad responsable recurrente y decidir que no existió una insuficiente motivación. Agravio que fue similar al que el Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito declaró infundado.

Es así, puesto que el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito determinó que del acto reclamado sí se advertía cuál fue la conducta que se le atribuyó al quejoso para dar origen al inicio del procedimiento. Consideración con lo cual demeritó la ponderación del Juez de Distrito en el sentido de que era necesario individualizar la conducta que se atribuía al presunto infractor y encuadrarla exactamente en cada una de las tres hipótesis de infracción que se le reprocharon (conjuntamente con otros veintitrés policías).

Agravio en el que importa destacar que la autoridad responsable recurrente alegó, medularmente, que fue ilegal la consideración del Juez de Distrito en el sentido de que "no se advertía cuál es la conducta que se le atribuyó al quejoso para dar origen al procedimiento".

Disenso que esencialmente consiste en el sentido de que se alegó que era inexacto que se debía individualizar la conducta atribuida al agente de policía quejoso y encuadrarla de manera exacta en la hipótesis normativa, así como que era suficiente indicarla de manera genérica y englobada con los veintitrés diversos agentes a los que se reprocharon las mismas tres faltas administrativas, sin individualizarla, que fue el argumento del Juez de Distrito en la resolución recurrida.

Es así, puesto que el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, luego de calificar fundado el agravio y hacer cita textual de las principales consideraciones de la sentencia recurrida,⁵ indicó que: "como aduce la autoridad

⁵ Hojas 10 a la 16 de la sentencia.



recurrente, sí se advierte cuál es la conducta que se le atribuyó al quejoso para dar origen al inicio del procedimiento. Sin que se prejuzgue sobre las infracciones, pues la responsable inició el procedimiento al considerar que existían indicios para presumir tales infracciones."

Y, luego de transcribir, en lo conducente, los segmentos del auto de inicio del procedimiento reclamado (en los que la autoridad responsable determinó que el quejoso y otros veintitrés agentes policiales infringieron las obligaciones previstas en el artículo 20, fracciones XXXI, XXXV y LVIII, del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de Mexicali),⁶ concluyó:

"Como se observa, sí se precisaron diversas conductas en el auto reclamado; es decir, sí se asentó qué acciones u omisiones supuesta y presuntamente realizó el quejoso para ser merecedor de la apertura del procedimiento, sin que hasta el momento pueda ponerse de manifiesto que efectivamente infringió lo dispuesto en dichas porciones normativas, pues la responsable se limitó a señalar, en el primer punto del acuerdo, que se decretaba el aludido procedimiento de remoción por existir suficientes indicios para presumir que el agente de policía vulneró las obligaciones consideradas como graves y que se encuentran contempladas en el artículo 20, fracciones XXXI, XXXV y LVIII, del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de Mexicali, Baja California."⁷

Bajo esas circunstancias, se puede concluir que el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito consideró que para motivar el auto de inicio del procedimiento de remoción de un policía municipal es suficiente englobar las conductas que supuestamente realizó un presunto infractor conjuntamente con otros veintitrés infractores, sin necesidad de individualizarlas y precisar sus circunstancias de manera que encuadren exactamente en cada una de las hipótesis legales.

Mientras el Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito consideró que para cumplir con el requisito de motivación para iniciar un procedimiento de remoción, se debe individualizar la conducta reprochada al presunto infractor, y

⁶ Hojas 19 a la 22 de la sentencia.

⁷ Hoja 22 de la sentencia.



señalar con precisión las conductas concretas que desplegó, con base en las cuales se consideró que se actualizaban las hipótesis normativas; es decir, las acciones u omisiones concretas realizadas por el servidor público que tipifican las infracciones que se le reprochan.

De manera que la divergencia de criterios gira en torno a determinar cuál es el parámetro de motivación que debe cumplir el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo de remoción de un policía municipal, iniciado conforme a lo previsto en los artículos 109, fracción I y 180, fracción II, de (sic) Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California (vigente hasta el veintiocho de diciembre de dos mil veinte) y sus correlativos 233 y 238 del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial del Municipio de Mexicali, respecto de la mención de las causas o motivos imputados para iniciarlo y si se debe o no precisar de manera individualizada la acción u omisión concreta realizada por el servidor público que tipifica la infracción que se le reprocha.

Lo anterior, sin dejar de ponderar la particularidad inherente a cuando las infracciones supuestamente cometidas (en la detención, traslado e internamiento de tres personas) se atribuyen de manera conjunta a veinticuatro policías.

Punto de contradicción de criterios que se considera existente no obstante que deriva de aspectos de valoración jurisdiccional (pruebas), como es la calidad y existencia de pruebas y su ponderación, sobre todo porque la conclusión divergente surgió del análisis de la misma cantidad y naturaleza de medios de convicción, ya que no debemos olvidar que en ambos amparos indirectos el acto reclamado fue el mismo auto de inicio del procedimiento de remoción, que derivó de un mismo procedimiento de investigación interna municipal, así como que la sustanciación y resolución de ambos amparos la llevó a cabo el mismo Juez de Distrito y las autoridades responsables recurrentes fueron las mismas.

Se toma en consideración también la circunstancia inherente a que pese a la similitud de los asuntos que dieron origen a los criterios contendientes, el pronunciamiento del Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito no fue exactamente en torno a los mismos elementos y/o argumentos, debido a que no se pronunció sobre la aplicación de los principios del derecho penal que operan en la materia del derecho administrativo sancionador (legalidad y tipicidad),



por lo cual es válido afirmar que la disidencia fue en ese punto implícita, lo que no es un obstáculo para declarar existente la contradicción de tesis, ya que su sentido puede deducirse, indubitadamente, de las circunstancias particulares del caso, como lo interpretó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 93/2006, citada al inicio de este considerando.

SÉPTIMO.—Criterio que debe prevalecer. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de este Pleno del Decimoquinto Circuito que se desarrolla a continuación.

Como se anticipó, la materia de esta contradicción de tesis es determinar cuál es el parámetro de motivación que debe cumplir el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo de remoción de un policía municipal de Mexicali, respecto de la mención de las causas o motivos imputados para iniciarlo y si se debe o no precisar de manera individualizada la acción u omisión concreta realizada por el servidor público que tipifica la infracción que se le reprocha.

Lo anterior, sin dejar de ponderar la particularidad inherente a cuando las infracciones supuestamente cometidas (en la detención, traslado e internamiento de tres personas) se atribuyen de manera conjunta a veinticuatro policías.

Importa destacar que la motivación exigida para iniciar un procedimiento administrativo sancionador de un miembro de una institución policial respecto a la infracción cometida y la conducta reprochada que la configura, debe ser la misma en cualquier caso, ya sea que se atribuya a un individuo o, a dos o más de manera conjunta; sin embargo, en el caso se enfatiza el análisis en torno a cuando la conducta tipificada como infracción grave se atribuye a veinticuatro policías, porque de esa circunstancia derivaron los criterios contendientes.

En efecto, en los asuntos que originaron los criterios denunciados como contradictorios, como ya se explicó, se inició un procedimiento administrativo de remoción [conforme a lo previsto en los artículos 109, fracción I y 180, fracción II, de (sic) Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California (vigente hasta el veintiocho de diciembre de dos mil veinte) y sus correlativos 233 y 238 del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial del Municipio de Mexicali], a veinticuatro policías que supuestamente participaron en la deten-



ción, traslado e internamiento de tres personas, a quienes se les reprochó que una de esas personas fue detenida dentro de un domicilio particular al que ingresaron sin autorización, además de que fueron golpeados, tanto al ser detenidos como al ser internados en las celdas de la comandancia municipal, sin evitar que ello sucediera y sin dar aviso a la autoridad correspondiente.

Para resolver la contradicción de criterios es importante considerar e interpretar lo previsto en la normativa que rige el procedimiento de remoción de un policía municipal de Mexicali, Baja California, de manera conforme con los principios constitucionales que imperan en el derecho penal y que resultan aplicables al derecho administrativo sancionador en el que se encuentra inmerso el procedimiento administrativo de remoción de un policía del Municipio de Mexicali, Baja California, en atención a que se trata de un procedimiento que puede derivar en la imposición de una sanción y se inicia como una manifestación de la potestad punitiva del Estado.

Sobre este aspecto, es importante enfatizar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2006, estableció que en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque su aplicación sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

De esos principios el Máximo Tribunal del País hizo especial mención del de legalidad que rige en la materia penal, previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal, y precisó que constituye un importante límite externo al ejercicio de la potestad punitiva del Estado o *ius puniendi*, con base en el cual se impide que los Poderes Ejecutivo y Judicial –este último a través de la analogía y mayoría de razón– configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; al exigir que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona.

Agregó que dicho principio posee como núcleo duro básicamente dos principios: el de reserva de ley y el de tipicidad. Explicó que el primero se traduce en que determinadas materias o ciertos desarrollos jurídicos, deben



estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento. Y el principio de tipicidad se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.

Acotó que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma.

Sobre esos aspectos, de la resolución de la referida acción de inconstitucionalidad 4/2006, surgió la jurisprudencia P./J. 99/2006,⁸ que se transcribe:

"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun

⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565, con número de registro digital: 174488.



cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador –apoyado en el derecho público estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal– irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal."

Y la diversa jurisprudencia P./J. 100/2006,⁹ que es del siguiente tenor:

"TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudir al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de

⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1667, con número de registro digital: 174326.



modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón."

Interpretación que fue recogida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al precisar que para que resulten aplicables al derecho administrativo sancionador las técnicas garantistas del derecho penal, no basta la posibilidad de que el ejercicio de una facultad administrativa pueda concluir con el establecimiento de una sanción o infracción, sino que es necesario que el procedimiento tenga un marcado carácter sancionador y citó, como ejemplo, los procedimientos sancionadores por responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Criterio que quedó plasmado en la jurisprudencia tesis (sic) 2a./J. 124/2018 (10a.),¹⁰ que es del siguiente tenor:

"NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. En la jurisprudencia P./J. 99/2006, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue contundente en precisar que tratándose de las normas relativas al procedimiento administrativo sancionador, es válido acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, en el entendido de que la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible cuando resulten compatibles con su naturaleza. En ese sentido, para que resulten aplicables las técnicas garantistas mencionadas, es requisito indispensable que la norma de que se trate esté inmersa en un procedimiento del derecho administrativo sancionador, el cual se califica a partir de la existencia de dos condiciones: a) que se trate de un procedimiento que pudiera derivar en la imposición de una pena o sanción (elemento formal); y, b) que el procedimiento se ejerza como una manifestación de la potestad punitiva del Estado (elemento material), de manera que se advierta que su sustanciación sea con la intención manifiesta

¹⁰ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 60, Tomo II, noviembre de 2018, página 897, con número de registro digital: 2018501 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de noviembre de 2018 a las 10:41 horas.



de determinar si es procedente condenar o sancionar una conducta que se estima reprochable para el Estado por la comisión de un ilícito, en aras de salvaguardar el orden público y el interés general; es decir, ese procedimiento debe tener un fin represivo o retributivo derivado de una conducta que se considere administrativamente ilícita. Sobre esas bases, no basta la posibilidad de que el ejercicio de una facultad administrativa pueda concluir con el establecimiento de una sanción o infracción, sino que se requiere de manera concurrente que su despliegue entrañe una manifestación de la facultad punitiva del Estado, esto es, que el procedimiento tenga un marcado carácter sancionador como sí ocurre, por ejemplo, con los procedimientos sancionadores por responsabilidades administrativas de los servidores públicos."

Orden de ideas bajo el cual el Máximo Tribunal del País precisó que el principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, debe hacerse extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.

Agregó que para dar continuidad a esta necesidad de certeza de la ley y seguridad jurídica, el Juez (en el caso la autoridad administrativa), en cumplimiento del principio de exacta aplicación de la ley, no tiene más que asegurarse de conocer el alcance y significado de la norma al realizar el proceso mental de adecuación típica y de la correlación entre sus elementos, sin que, como se ha reiterado, se rebase la interpretación y se incurra en el terreno de la creación legal para superar las deficiencias de la norma.

Aspecto sobre el cual, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se apoyó e hizo suyo un criterio de la Segunda Sala, que da cuenta de cómo aplica el principio de exacta aplicación de la ley en la materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos, contenido en la tesis 2a. CLXXXIII/2001,¹¹ que enseguida se reproduce:

¹¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 718, con número de registro digital: 188745.



"RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA TAMBIÉN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARÁCTER PENAL, AUN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA. La marcada diferencia entre la naturaleza de las sanciones administrativas y las penales, precisada en la exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones al título cuarto de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en los artículos que comprende dicho título y en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con base en la cual se dispone que los procedimientos relativos se desarrollarán en forma autónoma e independiente, no significa que en el ámbito sancionador administrativo dejen de imperar los principios constitucionales que rigen en materia penal, como es el relativo a la exacta aplicación de la ley (*nullum crimen, sine lege* y *nulla poena, sine lege*), que constituye un derecho fundamental para todo gobernado en los juicios del orden criminal, garantizado por el artículo 14 de la Constitución Federal, sino que tal principio alcanza a los del orden administrativo, en cuanto a que no se podrá aplicar a los servidores públicos una sanción de esa naturaleza que previamente no esté prevista en la ley relativa. En consecuencia, la garantía de exacta aplicación de la ley debe considerarse, no sólo al analizar la legalidad de una resolución administrativa que afecte la esfera jurídica del servidor público, sino también al resolver sobre la constitucionalidad de la mencionada ley reglamentaria, aspecto que generalmente se aborda al estudiar la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales con los que aquél guarda íntima relación."

Otra cuestión importante a considerar para resolver esta contradicción de tesis, es que el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo de remoción de un policía municipal de Mexicali que dio origen a la presente contradicción de criterios, se sustentó en lo previsto en los artículos 107, 109, fracción I, y 180, fracción II, de (sic) Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California (vigente hasta el veintiocho de diciembre de dos mil veinte) y sus correlativos 233 y 238 del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial del Municipio de Mexicali, que, en lo conducente, establecen:

"Artículo 107. El Estado y los Municipios establecerán instancias colegiadas para conocer y resolver toda controversia que se suscite con relación a los



procedimientos de la carrera policial y el régimen disciplinario de los miembros de las instituciones policiales. ..."

"Artículo 109. La Comisión tendrá las funciones siguientes:

"I. Una vez recibida la investigación administrativa practicada por la contraloría interna; conocer y resolver los procedimientos de separación definitiva por falta de requisitos de permanencia y por cualquiera otro de los casos previstos en esta ley o remoción del cargo, por incurrir en responsabilidad administrativa grave."

"Artículo 180. La conclusión del servicio de un miembro es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas: ...

"II. Remoción, por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus deberes, de conformidad con las disposiciones relativas al régimen disciplinario, o ..."

"Artículo 233. Los miembros serán sancionados con suspensión temporal o removidos del cargo cuando incurran en responsabilidad administrativa grave.

"Se considera responsabilidad administrativa grave el incumplimiento de las fracciones XXVIII al LXIV del artículo 20 de este reglamento."

"Artículo 238. El procedimiento de remoción, se sustanciará conforme a lo siguiente:

"I. El titular de la Dirección de Responsabilidades Administrativas, presentará ante el presidente de la Comisión de Honor y Justicia, solicitud de inicio de procedimiento, en la que señalará la o las faltas administrativas graves que hubiere cometido el presunto infractor, así como los elementos de convicción y razonamientos jurídicos en los que se soporte. La solicitud deberá acompañarse del expediente original que se hubiere integrado con motivo de la investigación administrativa;



"II. El presidente convocará a los miembros de la Comisión de Honor y Justicia, para que previo análisis de la solicitud y las constancias que la integran, determinen si existen elementos suficientes para iniciar el procedimiento de remoción; si no ha lugar a iniciar el procedimiento contra el presunto infractor, el presidente de la Comisión de Honor y Justicia devolverá el expediente al titular de la Dirección de Responsabilidades Administrativas con el acuerdo correspondiente;

"III. El acuerdo de inicio, contendrá lo siguiente:

"a) El nombre del presunto infractor;

"b) Lugar, fecha y hora para la celebración de la audiencia a que se refiere el artículo 195 de este Reglamento, la que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes en que se dicte el acuerdo;

"c) Las causas o motivos imputados para iniciar el procedimiento de remoción, así como las disposiciones normativas que se (sic) infringidas ..." (énfasis añadido)

De los preceptos transcritos, debe destacarse que la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California establece que para conocer y resolver toda controversia que se suscite en relación con el régimen disciplinario de los miembros de la carrera policial, se deben establecer instancias colegiadas, como es la Comisión de Honor y Justicia del Municipio de Mexicali, regulada en el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de ese Municipio, quien es competente para resolver sobre el inicio de un procedimiento de remoción.

Procedimiento de remoción que inicia a solicitud del titular de la Dirección de Responsabilidades Administrativas, en la que debe señalarse la o las faltas administrativas graves que hubiere cometido el presunto infractor, así como los elementos de convicción y razonamientos jurídicos en los que se soporte.

Solicitud que la Comisión de Honor y Justicia debe analizar y determinar si existen elementos suficientes para iniciar el procedimiento de remoción; y, en su caso, el acuerdo de inicio debe contener, entre otros requisitos, la mención de



las causas o motivos imputados para iniciarlo, así como las disposiciones normativas infringidas.

Requisito de expresar las causas o motivos y las disposiciones normativas infringidas, que conlleva el deber de citar la disposición normativa infringida en la que se establece la descripción de la conducta tipificada como falta o infracción grave, y las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en que se llevó a cabo la conducta del presunto infractor, individualizándola y encuadrándola exactamente en la hipótesis normativa, sin que sea lícito ampliar ésta ni por analogía ni por mayoría de razón.

El parámetro de detalle en la motivación será de acuerdo a las circunstancias particulares de cada caso, de tal suerte que si la presunta infracción o falta cometida se atribuye, por ejemplo, a los policías que elaboraron y firmaron el informe policial respectivo en el que consta la detención, traslado e internamiento reprochados, la motivación necesaria será distinta en comparación a los casos en los que, como en el particular aconteció, se consideran cometidas por policías distintos a los que elaboraron y firmaron el informe policial, pero en todo caso se deben expresar las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se llevó a cabo la conducta del presunto infractor, individualizándola y encuadrándola exactamente en la hipótesis normativa.

Una posición contraria daría margen a la arbitrariedad de la autoridad administrativa que da inicio al procedimiento administrativo sancionador y a dejar en estado de indefensión al presunto infractor, al no hacérsele saber clara y exactamente cuál es la acción u omisión concreta que se le atribuye, de manera que encuadre exactamente en la conducta tipificada como infracción, para que esté en aptitud de defenderse de manera adecuada, ya sea desvirtuando la conducta o justificándola.

Sirve de ejemplo lo que aconteció en el procedimiento de remoción que originó esta contradicción de tesis, en el que las mismas tres infracciones (contempladas en el artículo 20, fracciones XXXI, XXXV y LVIII, del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de Mexicali)¹² y conductas supuesta-

¹² **Artículo 20.** Los policías tendrán las siguientes obligaciones: ...

XXXI. Cumplir sus funciones con absoluta diligencia, imparcialidad y sin discriminación alguna, observando siempre los principios de actuación en el desempeño de su cargo, evitando realizar acciones o conductas contrarias o que afecten los derechos de las personas; ...



mente constitutivas de esas infracciones, en el acuerdo de inicio reclamado en los amparos subyacentes, les fue atribuida a veinticuatro agentes de la Policía Municipal Preventiva de Mexicali, sin precisar ni individualizar la conducta concreta que llevó a cabo cada uno de ellos, y sin encuadrarla de manera exacta en las hipótesis normativas.

Es así, porque una cosa es que el resultado de una investigación administrativa conduzca a la conclusión o presunción –como en el acuerdo de inicio de que se trata se indicó–, de que existió la comisión de una infracción administrativa de carácter grave, y otra distinta, es que esa infracción fue cometida por uno, por dos o por más servidores públicos de manera conjunta; y otra más, es quién o quiénes participaron en su comisión, ya que en uno u otro caso la motivación debe ser de tal grado que no deje en estado de indefensión a cada uno de los presuntos infractores a los que se les inicia el procedimiento de remoción de su cargo.

Luego, la misma exigencia debe cumplirse si a veinticuatro policías municipales se les reprocha haber participado en la detención de una persona dentro de un domicilio particular sin contar con una orden de cateo o con la autorización del dueño del lugar (que fue otra de las infracciones supuestamente cometidas y por las cuales se inició el procedimiento de remoción que originó esta contradicción de tesis), ya que deben necesariamente precisarse las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que cada uno de los veinticuatro infractores participó en esa detención.

Cualquier dificultad para cumplir ese requisito de manera exhaustiva y exacta es motivo para que la Comisión de Honor y Justicia declare improcedente iniciar el procedimiento administrativo de remoción, puesto que ello sólo puede surgir por insuficiencia de pruebas o por inexistencia de la conducta ilícita, lo cual debe dilucidarse de manera previa en el procedimiento de investigación

"XXXV. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas; asimismo, evitar excederse en el uso de la fuerza física en el acto de la detención y en su traslado ante la autoridad correspondiente; ...

"LVIII. Impedir, por los medios a su alcance, que los hechos delictuosos de que tuviere conocimiento, dentro o fuera del ejercicio de sus funciones, se lleven a consecuencias ulteriores."



interna que debe desahogarse ante la Dirección de Responsabilidades Administrativas, conforme a lo previsto en el artículo 238, fracción II, del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial del Municipio de Mexicali Baja California.

Otro punto es el inherente a que el mismo motivo por el que se considera que el acuerdo de inicio del procedimiento de remoción de un miembro de una institución policial es un acto de imposible reparación y, por ello, es procedente el juicio de amparo indirecto en su contra, es el que amerita que el parámetro de motivación respecto de la conducta típica reprochada (constitutiva de la infracción) sea suficiente y justificada, de manera que permita ejercer una defensa adecuada.

Así lo es, ya que no debe perderse de vista que no habrá otra oportunidad para ello debido a que conforme a lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de un policía 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, de manera que una violación acaecida durante el inicio del procedimiento se traduciría, en última instancia, en una transgresión que trasciende irremediablemente al derecho sustantivo al trabajo y a no ser separados injustificadamente de él, reconocido tanto a nivel constitucional como convencional.¹³

Bajo ese contexto, se debe partir de la premisa de que el principio de tipicidad se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes; exigencia

¹³ Así lo interpretó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 49/2016 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de mayo de 2016 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo II, mayo de 2016, página 1329, con número de registro digital: 2011659, intitulada: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE SEPARACIÓN DEL CARGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SUJETOS AL SISTEMA DE CARRERA MINISTERIAL, POLICIAL Y PERICIAL. CONTRA EL ACUERDO DE INICIO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN III, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO."



que se cumple cuando en la norma existe una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción.

Y, al considerar actualizada la conducta típica, deben precisarse las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que el presunto infractor participó (en el caso, la de cada uno de los veinticuatro infractores acusados) y, por tanto, no basta con englobar la conducta que supuesta y presuntamente realizó, para dar cumplimiento al principio de legalidad, y los diversos de tipicidad y de exacta aplicación de la ley que lo conforman, de tal suerte que es necesario individualizar la conducta y encuadrarla de manera exacta en la hipótesis de infracción reprochada.

De no hacerlo, es decir, si únicamente se engloban las conductas que supuesta y presuntamente realizaron los presuntos infractores, sin individualizarlas y sin encuadrar cada una de ellas en la hipótesis de infracción reprochada, se les deja en estado de indefensión al no permitirles conocer cuál es la conducta concreta que deben desvirtuar o justificar.

Por tanto, acorde con los principios de legalidad, tipicidad y exacta aplicación de la ley, previstos para la materia penal en el artículo 14 de la Constitución Federal y aplicables al derecho administrativo sancionador, al emitir el auto de inicio de un procedimiento de remoción de un miembro de una institución policial municipal, conforme a lo previsto en los artículos 109, fracción I y 180, fracción II, de (sic) Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California (vigente hasta el veintiocho de diciembre de dos mil veinte) y sus correlativos 233 y 238 del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial del Municipio de Mexicali, la Comisión de Honor y Justicia está obligada a citar la disposición normativa infringida en la que se establece la descripción de la conducta tipificada como falta o infracción grave, y las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en que se llevó a cabo la conducta del presunto infractor, para encuadrarla exactamente en la hipótesis normativa.

Sin que sea jurídicamente aceptable que sólo se haga referencia a esa conducta reprochable de manera genérica, o englobarla conjuntamente con la de otro u otros presuntos infractores, ya que siempre se debe individualizar y encuadrar exactamente en la hipótesis normativa correspondiente, sobre todo en los casos en los que una misma conducta e infracción le es imputada a más de un servidor público.



En tales condiciones, lo que procede es declarar que la **tesis que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia** es la siguiente:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE REMOCIÓN DE POLICÍAS MUNICIPALES. EL ACUERDO DE INICIO DEBE CONTENER LAS CIRCUNSTANCIAS DE MODO, TIEMPO Y LUGAR EN QUE TUVO LUGAR LA CONDUCTA REPROCHADA, DE MANERA QUE ENCUADRE EXACTAMENTE EN LA HIPÓTESIS TIPIFICADA COMO FALTA GRAVE.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios contradictorios al pronunciarse sobre el parámetro de motivación que debe cumplir el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo de remoción de un policía municipal de Mexicali, respecto de la mención de las causas o motivos imputados para iniciarlo, y si se debe o no precisar de manera individualizada la acción u omisión concreta realizada por el servidor público que tipifica la infracción que se le reprocha.

Criterio jurídico: El Pleno del Decimoquinto Circuito establece que el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo de remoción de un policía municipal de Mexicali, debe contener las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que tuvo lugar la conducta reprochada de manera que encuadre exactamente en la hipótesis tipificada como falta grave.

Justificación: Conforme a lo previsto en los artículos 109, fracción I y 180, fracción II, de (sic) Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California (vigente hasta el 28 de diciembre de 2020) y sus correlativos 233 y 238 del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial del Municipio de Mexicali, la Comisión de Honor y Justicia debe analizar y determinar si existen elementos suficientes para iniciar el procedimiento de remoción; y, en su caso, el acuerdo de inicio debe contener, entre otros requisitos, la mención de las causas o motivos imputados para iniciarlo, así como las disposiciones normativas infringidas; exigencia que, interpretada de manera acorde con los principios de legalidad, tipicidad y exacta aplicación de la ley, previstos para la materia penal en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y aplicables al derecho administrativo sancionador, conlleva la obligación de precisar las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la conducta realizada por el



presunto infractor y encuadrarla exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida como infracción o falta grave que se le atribuye. Sin que sea jurídicamente aceptable que sólo se haga referencia a esa conducta reprochable de manera genérica, o englobarla conjuntamente con la de otro u otros presuntos infractores, ya que siempre se debe individualizar y encuadrar exactamente en la hipótesis normativa, sobre todo en los casos en los que una misma conducta e infracción le es imputada a más de un servidor público.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—**Existe** la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por el **Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, al resolver el **amparo en revisión 433/2019** y el **Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito** al decidir el **amparo en revisión 434/2019**.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno del Decimoquinto Circuito, que se precisa en el último considerando de este fallo.

TERCERO.—En términos del artículo 219 de la Ley de Amparo, remítase la tesis que se sustenta en la presente resolución a la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis (sic), para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno del Decimoquinto Circuito, por unanimidad de ocho de votos de los Magistrados Jorge Alberto Garza Chávez, Blanca Evelia Parra Meza, Gustavo Gallegos Morales (presidente), Susana Magdalena González Rodríguez, Adán Gilberto Villarreal Castro, Alejandro Gracia Gómez, Rosa Eugenia Gómez Tello Fosado (ponente) y María Elizabeth Acevedo Gaxiola; ante el licenciado Óscar Jaime Carrillo Maciel, secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.



"Mexicali, Baja California, el veintinueve de junio de dos mil veintiuno, el suscrito Óscar Jaime Carrillo Maciel, secretario de Acuerdos del Pleno CERTIFICA que la presente es reproducción fiel y exacta de la resolución dictada en la contradicción de tesis 4/2020, por el Pleno del Decimoquinto Circuito, en sesión ordinaria remota celebrada por medios electrónicos el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, y se expide en veintiocho fojas útiles por ambos lados en las que se incluye la presente; y, en términos de los artículos 3, 68, 73, 111, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos."

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de julio de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE REMOCIÓN DE POLICÍAS MUNICIPALES. EL ACUERDO DE INICIO DEBE CONTENER LAS CIRCUNSTANCIAS DE MODO, TIEMPO Y LUGAR EN QUE TUVO LUGAR LA CONDUCTA REPROCHADA, DE MANERA QUE ENCUADRE EXACTAMENTE EN LA HIPÓTESIS TIPIFICADA COMO FALTA GRAVE.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios contradictorios al pronunciarse sobre el parámetro de motivación que debe cumplir el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo de remoción de un policía municipal de Mexicali, respecto de la mención de las causas o motivos imputados para iniciarlo, y si se debe o no precisar de manera individualizada la acción u omisión concreta realizada por el servidor público que tipifica la infracción que se le reprocha.

Criterio jurídico: El Pleno del Decimoquinto Circuito establece que el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo de remoción de un policía municipal de Mexicali, debe contener las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que tuvo lugar la conducta reprochada de manera que encuadre exactamente en la hipótesis tipificada como falta grave.

Justificación: Conforme a lo previsto en los artículos 109, fracción I y 180, fracción II, de La Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California (vigente hasta el 28 de diciembre de 2020) y sus correlativos 233 y 238 del



Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial del Municipio de Mexicali, la Comisión de Honor y Justicia debe analizar y determinar si existen elementos suficientes para iniciar el procedimiento de remoción; y, en su caso, el acuerdo de inicio debe contener, entre otros requisitos, la mención de las causas o motivos imputados para iniciarlo, así como las disposiciones normativas infringidas; exigencia que, interpretada de manera acorde con los principios de legalidad, tipicidad y exacta aplicación de la ley, previstos para la materia penal en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y aplicables al derecho administrativo sancionador, conlleva la obligación de precisar las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la conducta realizada por el presunto infractor y encuadrarla exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida como infracción o falta grave que se le atribuye. Sin que sea jurídicamente aceptable que sólo se haga referencia a esa conducta reprochable de manera genérica, o englobarla conjuntamente con la de otro u otros presuntos infractores, ya que siempre se debe individualizar y encuadrar exactamente en la hipótesis normativa, sobre todo en los casos en los que una misma conducta e infracción le es imputada a más de un servidor público.

PLENO DEL DECIMOQUINTO CIRCUITO.

PC.XV. J/2 A (11a.)

Contradicción de tesis 4/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Sexto, ambos del Décimo Quinto Circuito. 25 de mayo de 2021. Unanimidad de ocho votos de los Magistrados Jorge Alberto Garza Chávez, Blanca Evelia Parra Meza, Gustavo Gallegos Morales, Susana Magdalena González Rodríguez, Adán Gilberto Villarreal Castro, Alejandro Gracia Gómez, Rosa Eugenia Gómez Tello Fosado y María Elizabeth Acevedo Gaxiola. Ponente: Rosa Eugenia Gómez Tello Fosado. Secretario: Óscar Jaime Carrillo Maciel.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 433/2019, y el diverso sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 434/2019.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de julio de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PROCEDIMIENTO LABORAL. ANTE LA VIOLACIÓN CONSISTENTE EN LA AUSENCIA DE FIRMA DEL SECRETARIO DE LA JUNTA O DE ALGUNO DE LOS INTEGRANTES DE ÉSTA EN UNA ACTUACIÓN, SI LA PARTE QUEJOSA (PRINCIPAL O ADHESIVA) ES EL PATRÓN, DEBE PRECISAR LA FORMA EN QUE TRASCENDIÓ EN SU PERJUICIO AL RESULTADO DEL FALLO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 3/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER Y EL TERCER TRIBUNALES COLEGIADOS EN MATERIA DE TRABAJO, AMBOS DEL TERCER CIRCUITO. 25 DE MAYO DE 2021. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS MARÍA ENRIQUETA FERNÁNDEZ HAGGAR, CECILIA PEÑA COVARRUBIAS, HÉCTOR LANDA RAZO Y ARMANDO ERNESTO PÉREZ HURTADO. DISIDENTES: JOSÉ DE JESÚS QUESADA SÁNCHEZ Y GRISELDA GUADALUPE GUZMÁN LÓPEZ, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: MARÍA ENRIQUETA FERNÁNDEZ HAGGAR. SECRETARIAS: LUCINA BRINGAS CALVARIO Y YURIDIA ARIAS ÁLVAREZ.

Zapopan, Jalisco. Acuerdo del Pleno en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, correspondiente al veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA.

En la que se resuelve la contradicción de tesis 3/2020.

RESULTANDO.

PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción de tesis.** La Magistrada y los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, mediante oficio 23, de diez de marzo de dos mil veinte, denunciaron la posible contradicción de tesis, entre el criterio sustentado por ese Tribunal, al resolver el juicio de amparo directo 605/2019, y el sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, en la jurisprudencia.



dencia III.3o.T. J/7 (10a.), de rubro (sic): "VIOLACIÓN A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO EN MATERIA LABORAL. LA CONSTITUYE LA FALTA DE FIRMA DEL SECRETARIO DE LA JUNTA EN LAS ACTUACIONES TRASCENDENTES (AUTO DE RADICACIÓN, ACUERDOS DE ADMISIÓN O DESISTIMIENTO DE PRUEBAS, AUTO POR EL QUE SE DECLARA CERRADA LA INSTRUCCIÓN, ENTRE OTROS) LO QUE PROVOCA SU INVALIDEZ Y LA DE LAS ACTUACIONES SUBSECUENTES.",¹ la cual derivó de los juicios de amparo directo 174/2017, 308/2017, 304/2017, 229/2017 y 462/2019.

SEGUNDO.—**Trámite de la denuncia de contradicción de tesis.** El presidente del Pleno en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, mediante auto de trece de marzo de dos mil veinte, admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis, y la registró con el número 3/2020, estimó innecesario solicitar copias de las resoluciones del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, ello en virtud de que éstas obran en el expediente de la contradicción de tesis 7/2018 del índice de este Pleno de Circuito; asimismo, solicitó a los presidentes de los órganos jurisdiccionales contendientes informaran si los criterios se encontraban vigentes o, en caso de que se tengan por superados o abandonados, señalarán las razones que sustenten las consideraciones respectivas, y remitir la versión digitalizada de la ejecutoria en la que se sustente el nuevo criterio; lo anterior, para estar en posibilidad de integrar debidamente el expediente.²

TERCERO.—**Turno del asunto.** El ocho de marzo de dos mil veintiuno, se turnaron los autos a la ponencia a cargo de la Magistrada **María Enriqueta Fernández Hagar**, para la elaboración del proyecto de sentencia.³

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contra-

¹ Consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 58, Tomo III, septiembre de 2018, página 2265, materias común y laboral, Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, registro digital: 2017966.

² Fojas 26 a 28 del cuaderno de la contradicción de tesis.

³ Foja 56 ídem.



dicción de tesis, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, párrafos séptimo y décimo, y 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su contenido previo a la reforma de once de marzo de dos mil veintiuno, de conformidad con los artículos primero y segundo transitorios;⁴ 216, párrafo segundo, 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 Bis y 41 Quáter, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 1, 3 y 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.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por la Magistrada y los Magistrados que constituían la anterior integración del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, conforme a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, constitucional, en su texto anterior a la reforma de once de marzo de dos mil veintiuno y 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** El Tribunal Colegiado denunciante hizo del conocimiento de este Pleno una posible contradicción de criterios respecto de la postura externada por dicho órgano jurisdiccional al resolver el amparo directo 605/2019 y el sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito en los juicios de amparo directo 174/2017, 308/2017, 304/2017, 229/2017 y 462/2019, así como en la jurisprudencia III.3o.T. J/7 (10a.),⁵ que derivó de dichos asuntos; lo anterior, al realizar el contraste entre las ejecutorias de ambos órganos jurisdiccionales.

Con el fin de verificar la posible existencia de la contradicción de criterios denunciada, es menester señalar los antecedentes de los casos concretos, así como las consideraciones sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en las ejecutorias respectivas.

⁴ "Primero. *El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.*

"Segundo. *El Congreso de la Unión, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar la legislación secundaria derivada del mismo.*"

⁵ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 58, Tomo III, septiembre de 2018, página 2265, materias común y laboral, Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, registro digital: 2017966.



I. Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito (amparo directo 605/2019): Tribunal denunciante.

*****, en su carácter de trabajadora, presentó demanda laboral en contra de la fuente de trabajo conocida como ***** S.A. de C.V., a quien reclamó diversas prestaciones. De la demanda conoció la Segunda Junta Especial de la Local de Conciliación y Arbitraje, con residencia en Guadalajara, bajo el número de expediente 1634/2016/2-A.

Seguido el procedimiento, el cuatro de marzo de dos mil diecinueve, la Junta dictó el laudo resolviendo que la actora demostró parcialmente sus acciones y condenó a la empresa demandada al pago de las prestaciones reclamadas.

Inconforme, la persona moral promovió juicio de amparo directo, del que conoció el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**, bajo el número 605/2019. El cuatro de febrero de dos mil veinte, dicho órgano jurisdiccional dictó sentencia, en la que negó la protección solicitada; respecto del motivo de disenso en el que la parte quejosa señaló la ausencia de firma en una actuación dentro del juicio laboral, lo declaró **inoperante**, bajo la consideración de que la empresa quejosa se limitó a indicar que la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas "*carece de una de las firmas de los representantes*", sin precisar la forma en la que dicha falta de firma trascendió en su perjuicio al resultado del laudo, ello de conformidad con los artículos 107, fracción III, inciso a), constitucional y el 174 de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia 2a./J. 126/2015 (10a.),⁶ de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; precisó además, que no compartía el criterio del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia de Trabajo del Tercer Circuito (sic), ahora contendiente.

Ello, porque de conformidad con lo previsto en el artículo 174 de la Ley de Amparo, la parte quejosa debe hacer valer en su demanda de amparo principal

⁶ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 2060, Décima Época, materia común, registro digital: 2010151, de rubro (sic): "VIOLACIONES PROCESALES. EL QUEJOSO DEBE PRECISAR EN SU DEMANDA DE AMPARO DIRECTO LA FORMA EN QUE TRASCENDIERON EN SU PERJUICIO AL RESULTADO DEL FALLO, A FIN DE QUE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO CUMPLA CON LA OBLIGACIÓN DE EXAMINARLAS, SALVO LAS QUE ADVIERTA EN SUPLENCIA DE LA QUEJA."



o adhesiva todas las violaciones procesales que estime se hubieran cometido en el procedimiento, pero deberá precisar la forma en que éstas trascendieron al resultado del fallo, requisito que de manera excepcional puede ser omitido, cuando se encuentre en alguno de los supuestos de suplencia de la queja, previstos en numeral 79 de la Ley de Amparo.

Al respecto, a continuación se transcribe la parte conducente de esa resolución:

"...

"Ahora, en cuanto al motivo de disenso 'TERCERO', la empresa quejosa aduce que existe una violación al procedimiento dado que el acuerdo de quince de agosto de dos mil dieciocho, carece de la formalidad que revisten todas las determinaciones de la autoridad laboral para que surta efectos jurídicos, pues carece de firmas, transgrediendo lo dispuesto en los artículos 721, 837 y 839 de la Ley Federal del Trabajo.

"Es **inoperante** lo anterior, toda vez que del contenido del concepto de violación de que se trata, la parte quejosa no precisa la forma en que trascendió en su perjuicio al resultado del fallo, la invalidez que invoca de la actuación a la que hace alusión; aspecto que era menester plasmarlo en sus conceptos de violación para que este Tribunal Colegiado estuviera en posibilidad de abordar su estudio, en términos de lo que dispone la última parte del primer párrafo del artículo 174 de la Ley de Amparo.

"Para poner de relieve lo inoperante de los motivos de inconformidad reseñados, se estima pertinente tener presente el contenido del artículo 174 de la Ley de Amparo, que establece para la impugnación de las violaciones procesales lo siguiente: (se transcribe).

"Del precepto transcrito se desprende que la parte quejosa debe hacer valer en su demanda de amparo principal o adhesiva todas las violaciones procesales que estime se cometieron en el procedimiento, dado que en caso contrario, las mismas se tendrán por consentidas, y que al hacerlas valer deberá precisar la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo.



"Asimismo, señala que el Tribunal Colegiado que conozca de la demanda de amparo deberá resolver respecto de todas las violaciones que se hagan valer y de aquellas que, en su caso, advierta en suplencia de la queja.

"Por último, precisa que no podrán ser materia de concepto de violación ni de estudio oficioso en un juicio de amparo posterior, las violaciones procesales que no se plantearon en un primer amparo ni se analizaron oficiosamente por el Tribunal Colegiado.

"De lo anterior, se colige que **por regla general, debe ser la parte quejosa quien precise la forma en que las violaciones procesales trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo para que proceda el estudio del concepto de violación, salvo en aquellos casos en que proceda la suplencia** de la queja, en los que advertida la violación cometida, el Tribunal Colegiado deberá hacer el estudio relativo si considera que trascendió al resultado del fallo.

"Como se puede observar, la intención del legislador fue imponer a los Tribunales Colegiados de Circuito la obligación de examinar todas las violaciones procesales que se hagan valer y de suplir la queja deficiente sólo en los casos en los que la misma proceda, de conformidad con lo establecido en la Ley de Amparo.

"Ahora bien, si se toma en cuenta que el artículo 174 de la Ley de Amparo vigente se concreta a regular el estudio de las violaciones procesales, resulta razonable que establezca aquellos requisitos con los que deben cumplir los conceptos de violación relativos para que sea procedente el estudio de las mismas.

"Así, el propio inciso a) de la fracción III del artículo 107 constitucional, establece que en el amparo directo sólo se estudiarán las violaciones procesales 'que afecten las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo', y se parte de la base de que la suplencia de la queja sólo procede en los casos previstos expresamente en la propia Ley de Amparo, supuesto en el cual el Tribunal Colegiado, advertida la violación procesal y la forma en que trascendió al resultado del fallo, deberá examinarla. Por tanto, resulta por demás razonable que la ley exija que la parte quejosa precise las violaciones procesales para proporcionar al tribunal de amparo todos los elementos que puedan ser necesarios



para proceder a su estudio, incluyendo la precisión de por qué trascendieron al resultado del fallo.

"Atendiendo a lo anterior, se estima que el numeral 174 de la vigente Ley de Amparo debe ser interpretado en el sentido de que es carga procesal de la parte quejosa de precisar en sus conceptos de violación, por qué la violación procesal trascendió al sentido del fallo, para que sea procedente el estudio que aduce, en el entendido de que excepcionalmente podrá omitirse el cumplimiento de tal requisito cuando proceda la suplencia de la queja en los términos del artículo 79 de dicha Ley de Amparo.

"Precisado lo anterior, se tiene que en el particular, la parte quejosa, en sus conceptos de violación se limita a aseverar que la actuación de quince de agosto de dos mil dieciocho, consistente en la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, carece de validez y, que por ende, debe declararse nula, porque no contiene todas las firmas de los integrantes de la Junta.

"Manifestaciones que de ninguna forma precisan la forma en que trascendieron tales violaciones procesales reclamadas en su perjuicio al resultado del fallo.

"Y para así evidenciarlo se digitaliza el motivo de disenso relativo:

"SE INSERTAN IMÁGENES.

"Por lo que **la omisión en precisar la trascendencia de la violación a la que alude, impide atender la inconformidad planteada en el motivo de disenso en cuestión y, en ese tenor, resulta inoperante el mismo.**

"Es aplicable de manera obligatoria, la jurisprudencia **2a./J. 126/2015 (10a.)**, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro (sic): 'VIOLACIONES PROCESALES. EL QUEJOSO DEBE PRECISAR EN SU DEMANDA DE AMPARO DIRECTO LA FORMA EN QUE TRASCENDIERON EN SU PERJUICIO AL RESULTADO DEL FALLO, A FIN DE QUE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO CUMPLA CON LA OBLIGACIÓN DE EXAMINARLAS, SALVO LAS QUE ADVIERTA EN SUPLENCIA DE LA QUEJA.'



"No pasa desapercibido que en los conceptos de violación la quejosa señala el criterio jurisprudencial «III.3o.T. J/7 (10a.)» de rubro (sic): 'VIOLACIÓN A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO EN MATERIA LABORAL. LA CONSTITUYE LA FALTA DE FIRMA DE (sic) SECRETARIO DE LA JUNTA EN LAS ACTUACIONES TRASCENDENTES (AUTO DE RADICACIÓN, ACUERDOS DE ADMISIÓN O DESISTIMIENTO DE PRUEBAS, AUTO POR EL QUE SE DECLARA CERRADA LA INSTRUCCIÓN, ENTRE OTROS) LO QUE PROVOCA SU INVALIDEZ Y LA DE LAS ACTUACIONES SUBSECUENTES.'; sin embargo, dicho criterio no obliga a este Tribunal Colegiado, ya que es sostenido por uno diverso, esto es el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito; además, existe el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, citado en el párrafo precedente, que está por encima de la tesis de referencia y cuya aplicación es obligatoria, en términos del artículo 217, primer párrafo, de la Ley de Amparo.

"En esa tesitura, en virtud de que este Tribunal Colegiado no comparte el criterio sustentado por el aludido Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo de este Circuito, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 226, fracción III y 227, fracción III, de la Ley de Amparo y 41 Ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, denúnciese la contradicción ante el Pleno en Materia de Trabajo de este Circuito."

II. Tercer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia de Trabajo el Tercer Circuito (amparos directos 174/2017, 308/2017, 304/2017, 229/2017 y 462/2017).

Todos los asuntos tienen como origen juicios laborales en los cuales el Tribunal Colegiado, de manera oficiosa, advirtió la ausencia de firma del secretario de la Junta en algunas diligencias y autos, firma que estimó esencial para generar validez en dichos actos, por lo que consideró que su ausencia dejó en estado de indefensión a las partes y trascendió al resultado del fallo; en razón de ello se concedió el amparo para efecto de dejar insubsistentes los laudos y reponer los procedimientos.

Cabe señalar que si bien cada uno de estos expedientes tiene particularidades respecto a los antecedentes y conceptos de violación analizados, todos



tienen en común el estudio oficioso de la ausencia de firma del secretario que autoriza y da fe al auto o actuación. Al respecto se presenta un cuadro comparativo, en el que se sintetizan datos de cada uno de los asuntos señalados:

Asunto.	A.D. 174/2017	A.D. 308/2017	A.D. 304/2017	A.D. 229/2017	A.D. 462/2017
Fecha de resolución.	22/09/2017	27/10/2017	11/01/2018	19/01/2018	12/04/2018
Parte quejosa.	Trabajador.	Patrón (CFE).	Trabajador.	Patrón (CFE).	Trabajadora.
Tipo de estudio del Tribunal Colegiado de Circuito.	Oficioso	Oficioso	Oficioso	Oficioso	Oficioso
Firma faltante.	Secretario de la Junta.	Secretario de la Junta.	Secretario de la Junta.	Secretario de la Junta.	Secretario de la Junta.
Auto con ausencia de firma.	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecimiento y admisión de pruebas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo de desistimiento sobre prueba confesional de la demandada. • Desahogo de la prueba confesional ofrecida por la demandada, a cargo de la actora. 	Auto de avocamiento y admisión.	<ul style="list-style-type: none"> • Auto de admisión. 	Certificación del cierre de instrucción.
Argumento central.	Requiere la firma para darle validez. Deja en estado de indefensión a las partes y trasciende al resultado del fallo.	Requiere la firma para darle validez. Deja en estado de indefensión a las partes y trasciende al resultado del fallo.	Requiere la firma para darle validez. Deja en estado de indefensión a las partes y trasciende al resultado del fallo.	Requiere la firma para darle validez. Deja en estado de indefensión a las partes y trasciende al resultado del fallo.	Requiere la firma para darle validez. Deja en estado de indefensión a las partes y trasciende al resultado del fallo.
Otras consideraciones.	Analizó otros temas y calificó como fundados				Señaló que si bien tampoco obraba la firma del



	<p>conceptos de violación relativos al análisis de medios de prueba. Lo que se ve reflejado en los efectos.</p>				<p>presidente auxiliar de la Junta, la invalidez radicaba en la ausencia de la firma del secretario, pues es quien autoriza y da fe a la actuación.</p>
--	---	--	--	--	---

Asimismo, como se señaló, en todos los asuntos se emitieron consideraciones de igual contenido respecto de la falta de firma de uno de los integrantes de la Junta; en ese orden de ideas, se transcriben los apartados que fueron reiterados en cada una de las sentencias que sustentan el criterio contendiente:

"... **Estudio oficioso de ausencia de firmas de actuaciones.** Este Tribunal Colegiado advierte de las constancias que integran el juicio laboral, que existen actuaciones que **no fueron firmadas y autorizadas** por el **secretario de la Junta responsable**, lo que se traduce (sic) una violación a las normas que rigen el procedimiento, afectando la **validez** de las mismas, por sustanciarse el juicio laboral incorrectamente.

"En efecto, las constancias advertidas son:

"...

"Al respecto, conviene tener presente el contenido de los siguientes artículos de la Ley Federal del Trabajo:

"**Artículo 609.**' (se transcribe).

"**Artículo 620.**' (se transcribe).

"**Artículo 623.**' (se transcribe).



"**Artículo 625.**' (se transcribe).

"**Artículo 641.**' (se transcribe).

"**Artículo 721.**' (se transcribe).

"**Artículo 837.**' (se transcribe).

"**Artículo 839.**' (se transcribe).

"De los anteriores numerales puede advertirse que en las actuaciones de mero trámite, en los juicios laborales ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, bastará para su validez la presencia de su presidente o del auxiliar, quien llevará adelante la audiencia, hasta su terminación, salvo que se trate de los casos de excepción (que versen sobre personalidad, competencia, **aceptación de pruebas**, desistimiento de la acción a que se refiere el artículo 773 y sustitución de patrón), en cuyo caso será necesaria la intervención del órgano en forma colegiada.

"Además, que el secretario de la Junta debe autorizar todas las actuaciones (salvo las encomendadas a otros funcionarios) y levantar las certificaciones correspondientes, so pena de incurrir en responsabilidad.

"Asimismo, conviene traer a colación lo establecido por el Alto Tribunal en torno al tópico de la necesidad de la firma del secretario de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, respecto a lo cual su Segunda Sala en los criterios 2a./J. 148/2004 y 2a./J. 147/2004, preciso (sic) lo siguiente:

"PRUEBAS EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. SI EL SECRETARIO DE ACUERDOS DA FE DE QUE LA JUNTA ESTÁ DEBIDAMENTE INTEGRADA, PERO EL ACTA RELATIVA A LA ADMISIÓN DE AQUÉLLAS NO ESTÁ FIRMADA POR EL REPRESENTANTE DE TRABAJADORES O PATRONES, SE ENTIENDE QUE ESTÁN CONFORMES CON ELLA.' (se transcribe).

"PRUEBAS EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. SI EN EL ACTA RELATIVA A SU ADMISIÓN EL SECRETARIO DE ACUERDOS DA FE DE QUE LA JUNTA



DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE SE ENCUENTRA INTEGRADA, SE ENTIENDE QUE ESTÁ CONFORMADA POR EL PRESIDENTE O AUXILIAR, EL SECRETARIO Y LOS REPRESENTANTES DE TRABAJADORES Y PATRONES.' (se transcribe).

"Luego, de lo establecido en los citados numerales y criterios jurisprudenciales invocados, puede concluirse que la firma del secretario resulta indispensable en cualquier clase de actuación, sea de las de mero trámite o de aquellas que conforme a la ley deben ser tomadas en forma colegiada; pues en todo caso, dicho funcionario deberá autorizarlas y dar fe, así como levantar las correspondientes certificaciones; incluso, se observa que puede hacer constar que la Junta se encuentra integrada en forma colegiada a fin de llevar a cabo determinada actuación, en cuyo caso, aun cuando no obre la firma de alguno de sus integrantes, en términos del artículo 721 de la Ley Federal del Trabajo, deberá tenerse como válida (ante la certificación del secretario de que estaba legalmente integrada).

"De ahí la trascendencia de la firma del secretario de la Junta en todas las actuaciones, a efecto de su validez legal.

"...

"En consecuencia, si de las actuaciones destacadas se advierte que son relativas a autos en los que la responsable proveyó el diferimiento de la audiencia de ley (mero trámite en las dos primeras); llevó a cabo el desahogo de la misma en su etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas (caso de excepción en la tercera, al proveer respecto de admisión de pruebas); como también, tuvo por perdido el derecho de las partes para formular alegatos (en la cuarta y última), resulta inconcuso que en todos los casos, **la ausencia de firma** del secretario provoca su **invalidez**, en el entendido (sic) que en caso de falta de firma de alguno de sus integrantes, se insiste, bastará la certificación del secretario de que estuvo válidamente integrada.

"Lo que en la especie no ocurrió, pues en todas ellas falta la firma del invocado secretario adscrito a la responsable, evidenciando la citada irregularidad en el desarrollo e integración del juicio.

"Son orientadoras al respecto, las tesis «VIII.3o. J/23 y XI.2o.33 L», siguientes:



"VIOLACIÓN A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO LABORAL. LA CONSTITUYE LA OMISIÓN DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA, DEL AUXILIAR Y DEL SECRETARIO CORRESPONDIENTE DE FIRMAR EL AUTO QUE DECLARA CERRADA LA INSTRUCCIÓN Y ORDENA ELABORAR EL PROYECTO DE LAUDO RESPECTIVO, LO QUE ORIGINA LA CONCESIÓN DEL AMPARO, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUIÉN LO HAYA PROMOVIDO.' (se transcribe).

"ACTUACIONES EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. SON NULAS AL NO CONTENER LA FIRMA DE NINGUNO DE LOS FUNCIONARIOS DE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.' (se transcribe).

"...

"Así, al no contener dicha firma del secretario que autoriza y da fe, ello se traduce en la inexistencia de la actuación, con sus consecuencia jurídicas, esto es, **deja en estado de indefensión a las partes y trasciende en el resultado del laudo**, pues se resuelve el juicio laboral sin (sic) se haya instaurado correc- tamente; habida cuenta que, dichas actuaciones carecen del **requisito de validez** precisado; por ello, procede **analizar de oficio** esas violaciones a las normas que rigen el procedimiento, con independencia de que el quejoso en el particular sea el trabajador y la nulidad de esa actuación pudiera afectar únicamente a la parte patronal, puesto que al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que su estudio es de oficio, por ser una exigencia de rango constitucional, como se advierte de la jurisprudencia «2a./J. 62/2014 (10a.)» siguiente: 'JURISPRUDENCIA 2a./J. 151/2013 (10a.), DE RUBRO: «ACTUACIONES JUDICIALES O JURISDICCIONALES. LA MENCIÓN EXPRESA DEL NOMBRE Y APELLIDOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE INTERVENGAN EN AQUÉ- LLAS CONSTITUYE UN REQUISITO PARA SU VALIDEZ, SIENDO INSUFICIENTE, AL EFECTO, QUE SÓLO ESTAMPEN SU FIRMA.». ÁMBITO TEMPORAL DE APLICACIÓN.' (se transcribe).

"En este tenor, debe concederse el amparo para que la Junta respon- sable **reponga el procedimiento** a efecto de que repare las violaciones procesa- les destacadas.



"..."

De los asuntos antes reseñados, así como de las consideraciones transcritas, derivó la jurisprudencia III.3o.T. J/7 (10a.), de rubro (sic) y texto siguientes:

"VIOLACIÓN A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO EN MATERIA LABORAL. LA CONSTITUYE LA FALTA DE FIRMA DEL SECRETARIO DE LA JUNTA EN LAS ACTUACIONES TRASCENDENTES (AUTO DE RADICACIÓN, ACUERDOS DE ADMISIÓN O DESISTIMIENTO DE PRUEBAS, AUTO POR EL QUE SE DECLARA CERRADA LA INSTRUCCIÓN, ENTRE OTROS) LO QUE PROVOCA SU INVALIDEZ Y LA DE LAS ACTUACIONES SUBSECUENTES. La Ley Federal del Trabajo, en sus artículos 609, 620, 623, 625, 641, 721, 837 y 839, establece la integración de las Juntas especiales, su funcionamiento, así como el tipo de resoluciones que pueden dictar, destacándose que si se trata de actuaciones de mero trámite, bastará la presencia de su presidente o del auxiliar para llevar adelante la actuación, salvo los casos de excepción establecidos por la propia norma: (personalidad, competencia, aceptación de pruebas, desistimiento de la acción y sustitución patronal), debiendo estar presentes sus integrantes y autorizadas, en todos los casos, por su secretario (excepción hecha de las encomendadas a otros funcionarios) quien, incluso, incurrirá en falta en caso de no realizarlo. En este sentido, la Segunda Sala del Alto Tribunal, en las tesis de jurisprudencia 2a./J. 147/2004 y 2a./J. 148/2004, se pronunció respecto del alcance de la certificación realizada por el secretario de la Junta en torno a su debida integración, y señaló que bastará con que dicho funcionario la haga constar, para que la actuación sea válida, incluso ante la falta de firma de alguno de sus integrantes. Lo anterior evidencia la importancia de la firma del secretario en todas las actuaciones del procedimiento, pues de no advertirse ésta en alguna de las trascendentes –como el auto de radicación, los acuerdos de admisión o desistimiento de pruebas, así como el auto por el que se declara cerrada la instrucción–, se actualiza la hipótesis prevista en la fracción XI del artículo 172 de la Ley de Amparo, y deben estimarse violadas las formalidades esenciales del procedimiento que afectan las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, al practicarse en forma distinta a la prevista por la ley, lo que provoca su invalidez y la de las actuaciones subsecuentes, de ahí que deba reponerse el



procedimiento, lo cual debe ser examinado de oficio y con independencia de quién promueva el amparo."⁷

CUARTO.—Existencia de la contradicción. Debe recordarse que el objeto de una contradicción de tesis es la unificación de criterios discrepantes, ello con el fin de procurar seguridad jurídica; por lo que, para determinar si aquella existe, es necesario llevar a cabo el análisis de 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.

La doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido lineamientos para determinar cuándo los criterios adoptados son discrepantes, respecto de un mismo punto de derecho.

Al respecto, es de atenderse a la jurisprudencia 72/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁸ y a la tesis

⁷ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 58, Tomo III, septiembre de 2018, página 2265, materias común y laboral, Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, registro digital: 2017966.

⁸ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, página siete, de rubro y texto: "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,



P. XLVII/2009, también del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."⁹

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 riguroso 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."

⁹ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página sesenta y siete, de rubro y texto: "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



Conforme a los criterios señalados, nuestro Máximo Tribunal señaló que para que exista la contradicción de tesis, es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

- A. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente, iguales; y,
- B. Llegado a conclusiones encontradas, respecto a la resolución de la controversia planteada.

Así, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos anteriores, es decir, que aun sin valorar elementos de hecho idénticos, los órganos jurisdiccionales contendientes estudien la misma cuestión jurídica (por ejemplo, el sentido de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general), y que, a partir de ésta, arriben a decisiones encontradas; sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

Además, es pertinente destacar que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en términos de los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo, porque basta que se encuentren en

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."



las consideraciones de los asuntos sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia 2a./J. 94/2000, de la Segunda Sala del Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY."¹⁰

De los antecedentes y consideraciones sustentadas por cada uno de los órganos contendientes, este Pleno de Circuito advierte que **existe la contradicción de tesis denunciada**, porque:

A. Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron un mismo punto jurídico, a saber, si la falta de firma en las actuaciones en el juicio laboral constituye una violación al procedimiento que trasciende al resultado del fallo, y si ese vicio, el cual el Tribunal Colegiado debe estudiarlo de oficio, con independencia de que no se trate de un supuesto de suplencia de la queja, de los previstos en el artículo 79 de la Ley de Amparo.

B. Los órganos contendientes adoptaron decisiones opuestas, dado que el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, consideró que de la interpretación del numeral 174 de la Ley de Amparo, acorde con el

¹⁰ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de dos mil, página trescientos diecinueve, que dice: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY. Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados."



artículo 107, fracción III, de la Constitución, la parte quejosa (principal o adhesiva) debe hacer valer las violaciones procesales que estime se cometieron en el procedimiento y, además debe precisar la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo, cuestión que tiene su excepción, tratándose de supuestos en los que deba suplirse la deficiencia de la queja; por lo que si bien la parte quejosa señaló la existencia de lo que estimó una violación procesal, consistente en la ausencia de firmas en una actuación, al no señalar la manera en que trascendió en su perjuicio al resultado del fallo y ser la parte patronal quien acudió al amparo (es decir, no aplicaba la suplencia de la queja), declaró inoperante el concepto de violación; en cambio, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito sostuvo que tratándose de violaciones al procedimiento, concretamente la ausencia de la firma del funcionario que da fe a una actuación, ésta carece de validez, por lo que deja en estado de indefensión a las partes y trasciende al resultado del fallo, transgresión que en cada asunto se abordó de manera oficiosa, sin importar que quien acudió al juicio de amparo fuera la parte patronal y no procediera la suplencia de la queja; el órgano colegiado concedió el amparo para el efecto de dejar insubsistente el laudo y reponer el procedimiento.

Así, los órganos jurisdiccionales referidos se pronunciaron respecto de la manera en que el Tribunal Colegiado debe abordar el estudio de la violación procesal consistente en la ausencia de firma en una actuación en un juicio laboral, a saber, si debe hacerse de manera oficiosa, o bien, la parte quejosa debe expresar conceptos de violación al respecto y además precisar la forma en que trasciende al resultado del fallo dicha violación procesal y sólo de resultar aplicable la suplencia de la queja, el análisis será oficioso.

Resultando que en el caso del Primer Tribunal Colegiado, se precisó que el quejoso era la parte patronal, mientras que en las determinaciones del Tercer Tribunal, se realizó sin distinción alguna.

Es decir, en los asuntos contendientes se llegó a diferentes posturas respecto a la violación procesal consistente en la falta de firmas en una actuación en el juicio laboral; respecto del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo



del Tercer Circuito, se precisó que el quejoso era la parte patronal, por lo que no resultaba aplicable la excepción de suplir la deficiencia de la queja, mientras que en el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, en tres de los cinco asuntos (amparos directos 174/2017, 304/2017 y 462/2017) los imponentes fueron los trabajadores, mientras que en los dos restantes (amparos directos 308/2017 y 229/2017) quienes solicitaron la protección fueron las partes patronales; es decir, de manera indistinta dicho órgano jurisdiccional estimó aplicable el análisis oficioso (tanto en los casos en que el quejoso era la parte obrera, como en los que lo era la patronal), distinción que lejos de hacer inexistente la contradicción de criterios, refuerza la discrepancia respecto de un mismo punto jurídico, pues mientras que para el primer órgano colegiado, la calidad de la parte quejosa (como patrón) fue un elemento total en su análisis para determinar que no procedía la suplencia y que la quejosa debía cumplir el requisito marcado por el numeral 174 de la Ley de Amparo, el Tercer Tribunal determinó la necesidad de realizar un análisis oficioso de esas violaciones procesales.

Lo anterior refuerza que el punto de disidencia entre los criterios sustentados por ambos Tribunales Colegiados, y centra en la manera de abordar el estudio de una violación procesal de ese tipo (si debe ser de oficio o expresarse conceptos de violación y precisar la manera en que la violación trasciende el resultado del fallo), razón por la que resulta intrascendente que en las resoluciones se hayan analizado las firmas de los integrantes de la Junta o del secretario, pues el tema del estudio oficioso o no y su trascendencia al resultado del fallo, es el punto a dilucidar.

Aunado a ello, si bien la divergencia de criterios descansa en actuaciones procesales diferentes dictadas en el procedimiento laboral, se considera que existe punto de colisión, porque se debe determinar si cuando opera el principio de estricto derecho, procede el análisis de la violación procesal de ausencia de firmas en actuaciones trascendentes del procedimientos laboral de manera oficiosa, o bien la parte quejosa debe formular conceptos de violación y, además de precisar la forma en que dicha violación trascendió en su perjuicio al resultado del fallo. Por lo que se estima intrascendente que los criterios contendientes provengan de las mismas actuaciones procesales.



Expuesto lo anterior, este Pleno de Circuito considera que en el presente asunto el punto de contradicción a dilucidar consiste en **determinar si en el juicio de amparo directo, el estudio una violación procesal consistente en la ausencia de firma de alguno de los integrantes de la Junta o del secretario de ésta, en una actuación dentro del juicio laboral, el Tribunal Colegiado debe efectuarlo de manera oficiosa (con independencia si la parte quejosa es el trabajador o el patrón) o si dicho análisis solamente es procedente, cuando la parte quejosa lo exprese en sus conceptos de violación y además precise la manera en que dicha omisión trascendió en su perjuicio al resultado del fallo y sólo será oficiosa cuando proceda la suplencia de la queja, en términos del artículo 79 de la Ley de Amparo.**

QUINTO.—**Estudio.** De conformidad con el punto de contradicción que ha quedado señalado, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el criterio que se sustenta en la presente sentencia.

En primer lugar, debe recordarse que de conformidad con el artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tribunales Colegiados de Circuito que conozcan de amparos directos contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, deberán decidir respecto de todas las violaciones que se hagan valer, ya sea que se cometan en dichas resoluciones o que sean cometidas durante el procedimiento, siempre y cuando afecten las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo; el precepto en cita es de la literalidad siguiente:

"Art. 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:

"a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el



procedimiento, **afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.** En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior."

Por su parte, la norma reglamentaria, es decir la Ley de Amparo, en su artículo 174 establece que la parte quejosa debe hacer valer en su demanda de amparo, ya sea principal o adhesiva, las violaciones procesales que estime se hubieren cometido durante el procedimiento; y se enfatiza **que al hacerlas valer, precisará la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo, salvo aquellas que, en su caso, advierta en suplencia de la queja:**

"Artículo 174. En la demanda de amparo principal y en su caso, en la adhesiva el quejoso deberá hacer valer todas las violaciones procesales que estime se cometieron; las que no se hagan valer se tendrán por consentidas. Asimismo, **precisará la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo.**

"El Tribunal Colegiado de Circuito, deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, en su caso, advierta en suplencia de la queja ..."

Si bien el texto constitucional no menciona de manera expresa el requisito de que **"precisará la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo"**, previsto en la ley reglamentaria, de la iniciativa con proyecto de Decreto que reformó los artículos 94, 100, 103, 107 y 112, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de diecinueve de marzo de dos mil nueve (Gaceta No. 352) y a la exposición de motivos del proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el dos de abril de



dos mil trece, se advierte que la intención del Constituyente fue establecer la obligación para los Tribunales Colegiados de Circuito que tratándose de violaciones procesales en amparo directo, el análisis oficioso se haría sólo en los casos en los que proceda la suplencia de la queja. Al respecto, se transcriben las consideraciones de dicho documento:

"De las reformas y adiciones al artículo 107 constitucional en materia de amparo adhesivo.

"Por mandato del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.

"La garantía individual de acceso a la justicia establecida en dicho precepto constitucional, consagra a favor de los gobernados los siguientes principios:

"1. Justicia expedita, que se traduce en el imperativo de que los tribunales estén libres de cualquier obstáculo o estorbo para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes;

"2. Justicia pronta, que implica la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes;

"3. Justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado, y

"4. Justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución no sólo apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido.



"De lo anterior, se desprende que el poder público –en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial– debe garantizar a los gobernados –en el ámbito de su competencia– una efectiva tutela judicial, que cumpla con los principios a que se ha hecho alusión.

"Al respecto, algunos de los temas más importantes de la actual discusión pública en materia de impartición de justicia son los relativos a la expeditéz, prontitud y completitud del juicio de amparo, en específico, del amparo directo, a través del cual, como se sabe, es posible ejercer un control de la regularidad, tanto constitucional como primordialmente legal, de la totalidad de las decisiones definitivas o que pongan fin al juicio dictadas por los tribunales del país, sean éstos federales o locales.

"En este contexto, un tema recurrente que se ha venido debatiendo en los últimos años es el relativo a la necesidad de brindar una mayor concentración al juicio de amparo directo.

"La discusión aquí tiene que ver fundamentalmente con el hecho de que el amparo directo en algunas ocasiones puede llegar a resultar un medio muy lento para obtener justicia, por lo que se considera necesario adoptar medidas encaminadas a darle mayor celeridad, al concentrar en un mismo juicio el análisis de todas las posibles violaciones habidas en un proceso, a fin de resolver conjuntamente sobre ellas y evitar dilaciones innecesarias.

"En la práctica, se dan numerosos casos en los que la parte que no obtuvo resolución favorable en un procedimiento seguido en forma de juicio, promueve amparo directo en contra de dicho acto. Cuando se le concede la protección federal solicitada, la autoridad responsable emite un nuevo acto en cumplimiento de la ejecutoria de amparo, el cual puede resultar ahora desfavorable para la contraparte que no estuvo en posibilidad de acudir inicialmente al juicio de garantías, por haber obtenido sentencia favorable a sus intereses. En este supuesto, al promover su amparo contra esa nueva determinación, la **parte interesada puede combatir las violaciones procesales que, en su opinión, se hubieren cometido en su contra en el proceso original**, en cuyo caso, de resultar fundadas dichas alegaciones, deberá reponerse el procedimiento para que



se purgue la violación, no obstante que el Tribunal Colegiado de Circuito haya conocido del asunto, pronunciándose en cuanto al fondo, desde el primer amparo.

"Para resolver esta problemática, se propone la adopción de las siguientes reformas:

"Primera, establecer la figura del amparo adhesivo, esto es, dar la posibilidad a la parte que haya obtenido sentencia favorable y a la que tenga interés en que subsista el acto, para promover amparo con el objeto de mejorar las consideraciones de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio que determinaron el resolutivo favorable a sus intereses.

"Segunda, imponer al quejoso o a quien promueva el amparo adhesivo la carga de invocar en el escrito inicial todas aquellas violaciones procesales que, cometidas en el procedimiento de origen, estimen que puedan violar sus derechos. Con esta solución se tiende a lograr que en un solo juicio queden resueltas las violaciones procesales que puedan aducirse respecto de la totalidad de un proceso y no, como hasta ahora, a través de diversos amparos.

"De acuerdo con lo anterior, quien promueva el amparo adhesivo tendrá también la carga de invocar todas las violaciones procesales que, cometidas en el procedimiento de origen, puedan haber violado sus derechos. **Lo anterior impondrá al Tribunal Colegiado de Circuito la obligación de decidir integralmente la problemática del amparo,** inclusive las **violaciones procesales que advierta en suplencia de la deficiencia de la queja, en los supuestos previstos por el artículo 76 bis de la Ley de Amparo.**

"Sobre el particular, es importante destacar que se pretende que, si la parte interesada no promueve el amparo adhesivo, no podrá posteriormente acudir a un nuevo juicio de garantías para alegar las violaciones cometidas en su contra, siempre que haya estado en oportunidad de hacerlas valer en el primer amparo.

"En consecuencia, se propone adicionar un segundo párrafo al inciso a), fracción III, del artículo 107 constitucional, precisando que posteriormente



la Ley de Amparo deberá ser ajustada a fin de hacer compatible ésta con la norma fundamental ..." ¹¹ (el destacado es propio)

Expuesto lo anterior, es dable entender que el contenido de artículo 174 de la Ley de Amparo, siendo acorde a ese mandato constitucional, establezca la obligación para la parte quejosa, de precisar la forma en que trascendieron las violaciones procesales en su perjuicio al resultado del fallo, requisito que armoniza con el texto constitucional, que señala de manera **expresa** que sólo en los supuestos de suplencia de la deficiencia de la queja (previstos por los artículos 76 bis de la Ley de Amparo abrogada, y 79 de la Ley de Amparo vigente), el Tribunal Colegiado llevará a cabo el análisis oficioso de las violaciones procesales.

Incluso, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 425/2014, en sesión de doce de agosto de dos mil quince, hizo referencia a esa exposición de motivos y concluyó que la interpretación del artículo 174 de la Ley de Amparo, debe ser en el sentido de que es carga procesal de la parte quejosa, precisar en sus conceptos de violación, por qué la transgresión procesal de que se trate trascendió al sentido del fallo, para que sea procedente su estudio, en el entendido de que sólo se exceptuará de tal requisito cuando proceda la suplencia de la queja, en los términos del artículo 79 de la Ley de Amparo vigente.

También estimó la Segunda Sala, que en los juicios en materia de trabajo respecto de los que opera el principio de estricto derecho, tal circunstancia no implica un nuevo estudio sobre el tema bajo una perspectiva distinta o excepcional, porque el criterio obligatorio que ya existe resuelve que el requisito a que se refiere el artículo 174 de la Ley de Amparo, constituye un presupuesto indispensable en cualquier materia, para el estudio de los vicios procesales, salvo que se trate de hipótesis en las que opere la suplencia de la queja, en términos

¹¹ Cámara de origen: Senadores, exposición de motivos, iniciativa de senadores, México, D.F., a 19 de marzo de 2009, Gaceta No. 352, consultable en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifEWfUQOH36fIC7PmLLuV5BGQYAS3hmdaFY3CaDITdTRw==>



del artículo 79 del mismo ordenamiento¹², por lo que no existe duda de que, incluso en asuntos del orden laboral, imperan las reglas siguientes:

a) Cuando no opere la suplencia, atendiendo a la causa de pedir, debe señalarse la violación procesal y basta con que se indique cuál es la lesión que causa el acto o resolución recurrida para tener satisfecho ese requisito procesal;

b) Cuando existe suplencia de la queja no es necesario que el quejoso exponga la forma en que las violaciones procesales trascendieron al sentido del fallo.

¹² Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos de Circuito. La jurisprudencia de los Plenos de Circuito sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales del circuito correspondientes;

"II. En favor de los menores o incapaces, o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia;

"III. En materia penal:

"a) En favor del inculpado o sentenciado; y

"b) En favor del ofendido o víctima en los casos en que tenga el carácter de quejoso o adherente;

"IV. En materia agraria:

"a) En los casos a que se refiere la fracción III del artículo 17 de esta ley; y

"b) En favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios.

"En estos casos deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios;

"V. En materia laboral, en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo;

"VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o. de esta Ley. En este caso la suplencia sólo operará en lo que se refiere a la controversia en el amparo, sin poder afectar situaciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada; y

"VII. En cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio.

"En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V y VII de este artículo la suplencia se dará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios. En estos casos sólo se expresará en las sentencias cuando la suplencia derive de un beneficio.

"La suplencia de la queja por violaciones procesales o formales sólo podrá operar cuando se advierta que en el acto reclamado no existe algún vicio de fondo."



Las consideraciones reseñadas motivaron la jurisprudencia 2a./J. 126/2015 (10a.)¹³, del tenor siguiente:

"VIOLACIONES PROCESALES. EL QUEJOSO DEBE PRECISAR EN SU DEMANDA DE AMPARO DIRECTO LA FORMA EN QUE TRASCENDIERON EN SU PERJUICIO AL RESULTADO DEL FALLO, A FIN DE QUE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO CUMPLA CON LA OBLIGACIÓN DE EXAMINARLAS, SALVO LAS QUE ADVIERTA EN SUPLENCIA DE LA QUEJA. El artículo **107, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** establece que los Tribunales Colegiados de Circuito que conozcan del juicio de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, deberán decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hacen valer, sea que se cometan en dichas resoluciones o durante el procedimiento, siempre y cuando afecten las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo, así como en relación con aquellas que, cuando proceda, adviertan en suplencia de la queja. Ahora bien, el que la disposición constitucional no señale los requisitos que debe reunir la demanda de amparo directo para el estudio de las violaciones procesales, no significa que la ley secundaria no pueda hacerlo, en tanto que a ésta corresponde desarrollar y detallar los que deben cumplir las demandas para su estudio, ajustándose a los principios y parámetros constitucionales, esto es, deben ser razonables y proporcionales al fin constitucionalmente perseguido. Por tanto, el incumplimiento de la carga procesal a cargo del quejoso, en términos del artículo **174 de la Ley de Amparo, consistente en precisar en la demanda principal y, en su caso, en la adhesiva, la forma en que las violaciones procesales que haga valer trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo, traerá como consecuencia que el Tribunal Colegiado de Circuito no esté obligado a su análisis, excepto en los casos en que proceda la suplencia de la queja y siempre que no pase por alto su obligación de atender a la causa de pedir expresada por los promoventes.** Este requisito procesal además de resultar razonable, pues se pretende proporcionar al tribunal de amparo todos los elementos necesarios para el estudio del asunto, no puede catalogarse como excesivo y, por

¹³ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 2060, materia común, Décima Época, registro digital: 2010151.



tanto, denegatorio de justicia y contrario al nuevo marco constitucional de los derechos humanos, previsto en el artículo **1o. constitucional**, porque las garantías judiciales se encuentran sujetas a formalidades, presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos y medios de defensa que deben observarse por razones de seguridad jurídica, para una correcta y funcional administración de justicia, y efectiva protección de los derechos humanos."

(El destacado es propio)

De lo trasunto se colige que, de la interpretación del artículo 174 de la Ley de Amparo, se desprende que es carga procesal de la parte quejosa precisar en sus conceptos de violación por qué la violación procesal trascendió al sentido del fallo, para que sea procedente su estudio y excepcionalmente podrá omitirse este requisito, cuando proceda la suplencia de la queja, en términos del artículo 79 de la Ley de Amparo, por lo que se deberán hacer valer en la demanda de amparo principal o adhesiva, todas las violaciones procesales que se estime se cometieron en el procedimiento laboral y, a fin de que sea procedente su estudio, se deberá indicar la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo, requisito que podrá omitirse, sólo cuando proceda la suplencia deficiente de la queja.

Ahora bien, en el caso nos encontramos ante asuntos de índole laboral, área jurídica en la que de conformidad con el artículo 79, fracción V, sólo es aplicable la suplencia de la queja a favor de la parte trabajadora:

"Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"...

"V. En **materia laboral**, en **favor del trabajador**, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo."

Incluso, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto a esta distinción, determinando que no viola el principio



de igualdad, ni el de no discriminación, por encontrarse plenamente justificada al tomar en cuenta las relaciones de poder y las necesidades del trabajador; ello en la jurisprudencia 2a./J. 158/2015 (10a.),¹⁴ de rubro (sic) y texto siguientes:

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL JUICIO DE AMPARO LABORAL. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE SÓLO OPERE EN BENEFICIO DEL TRABAJADOR, NO VULNERA EL DERECHO HUMANO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. El artículo 76 Bis, fracción IV, de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013, sustituido por el numeral 79, fracción V, de ley de la materia en vigor al día siguiente, al prever expresamente que la suplencia de la queja deficiente en materia laboral procede sólo a favor del trabajador, es producto de los procesos históricos de reforma constitucional y legal, cuya distinción de trato, en relación con el patrón, radica en que su finalidad es solventar la desigualdad procesal de las partes y la necesidad de proteger bienes básicos, derivado de que: a) el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal del Trabajo regulan la relación laboral como un derecho de clases; b) el patrón tiene mayores posibilidades económicas, lo cual le permite acceder a los servicios de mejores abogados y, al tener la administración de la empresa, cuenta con una mejor posibilidad de allegarse medios probatorios para el juicio; y, c) la protección a bienes elementales tiene como base el hecho de que la subsistencia del trabajador y de su familia, con todo lo que lleva implícito, depende de su salario y prestaciones inherentes, razón que evidencia la importancia que tiene para el trabajador un litigio derivado de la relación laboral; motivo por el cual se le liberó de la obligación de ser experto en tecnicismos jurídicos, lo que contribuyó, por un lado, a que no se obstaculizara la impartición de justicia y, por otro, a la salvaguarda de los derechos fundamentales consagrados en el referido artículo 123 de la Carta Magna. En esas condiciones, la Segunda Sala reitera el criterio de la jurisprudencia 2a./J. 42/97 (*), en el sentido de que **es improcedente la suplencia de la queja deficiente a favor del patrón**, inclusive bajo el contexto constitucional sobre derechos humanos imperante en el país, y en consecuencia, la circuns-

¹⁴ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 359, materias constitucional y común, Décima Época, registro digital: 2010624.



tancia de que **sólo opere en beneficio del trabajador, no vulnera el de igualdad y no discriminación, porque la distinción de trato en referencia con el trabajador está plenamente justificada** y, por lo mismo, resulta proporcional, es decir, sí guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, ya que tal diferenciación constituye una acción positiva que tiene por objeto medular compensar la situación desventajosa en que históricamente se ha encontrado la clase trabajadora frente a la patronal."

Entonces, la interpretación del artículo 174 de la Ley de Amparo, acorde al sistema constitucional es la siguiente:

a) Los promoventes del amparo deben impugnar todas las violaciones procesales que estimen se cometieron en su perjuicio, en la demanda de amparo principal, o en su caso, en la adhesiva;

b) Deben precisar la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo; y

c) Las violaciones procesales que no se reclamen, se tendrán por consentidas.

Por tanto, se obliga a la parte quejosa a que, cuando haga valer violaciones procesales, explique la forma en que éstas le afectaron, por repercutir en el resultado del fallo, exigencia que no se advierte que sea excesiva, pues atiende a lo ya señalado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque nos encontramos ante una distinción justificada y acorde al espíritu del Constituyente, en la cual la parte patronal al acudir al amparo y una vez que hubiera identificado en qué consistió la violación a las leyes del procedimiento, deberá reforzar su argumento precisando la manera en que dicha violación (en el caso la ausencia de una firma) impactó en el resultado del laudo.

Ello porque, en muchos casos, las violaciones procesales, aun existiendo, pueden ya haber sido convalidadas o incluso consentidas y otras no necesariamente trascienden al resultado del laudo; por eso es necesario que quien la invoca, precise su trascendencia al resultado del fallo, como se desprende de la exposición de motivos previamente transcrita y expresa la intención del



legislador, que busca la celeridad de los fallos y evitar dilaciones; premisa que puede verse cuestionada ante casos en los que la ausencia de una firma, sin expresarse las razones por las cuales le causa un perjuicio a la parte quejosa, pudiera generar la concesión de un amparo para el simple efecto de subsanar dicha falta de firma y con ello el retraso de acceso a la justicia; es decir, se protege la prontitud en la impartición de justicia.

Por ello, es requisito que la parte quejosa haga valer las violaciones procesales y además precise la manera en que trascendieron al resultado del fallo y, sólo cuando aplique la suplencia de la queja, ese análisis será oficioso.

No se inadvierte que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como su Segunda Sala sostiene las jurisprudencias P./J. 7/2015 (10a.)¹⁵

¹⁵ Jurisprudencia P./J. 7/2015 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, página 5, materia común, Décima Época, Instancia: Pleno, registro digital: 2008788, de rubro (sic) y texto siguientes: "ACTOS Y RESOLUCIONES JURISDICCIONALES. PARA DOTARLOS DE VALIDEZ E IDENTIFICAR AL FUNCIONARIO QUE INTERVIENE EN SU EMISIÓN, BASTA CON QUE ÉSTE IMPRIMA SU FIRMA O RÚBRICA EN EL DOCUMENTO, SIEMPRE QUE SU NOMBRE, APELLIDOS Y CARGO PUEDAN IDENTIFICARSE EN DIVERSO APARTADO DE LA RESOLUCIÓN O DEL EXPEDIENTE DE QUE SE TRATE, INCLUSIVE POR OTROS MEDIOS. La firma se erige como signo, rúbrica o carácter de autoría de alguien que al estar contenido en determinado documento o acto, se entiende vinculado con sus efectos jurídicos inherentes. Bajo este contexto de función identificadora, para tener como autor de un documento a una persona determinada, su firma o rúbrica colocada al pie es idónea para identificarla; en ese sentido, se entiende que firma y rúbrica son la misma cosa, por tener éstas una función equivalente. Así, se concluye que para dotar de validez a un acto o una resolución jurisdiccionales y, además, para identificar al funcionario que intervino en su emisión, basta con que éste imprima su firma o rúbrica en el documento; de ahí que resulte innecesario que asiente su nombre, apellidos y cargo, al no ser elementos inherentes a ésta, siempre que estos datos puedan identificarse en diverso apartado de la resolución judicial, o del propio expediente, inclusive pudiera ser que a través de otros medios esta información sea determinable para las partes, para los fines que a sus intereses convenga, como pudiera ser denunciar cualquier conducta irregular en que presuntamente hubiesen incurrido los autores de la actuación judicial. Lo anterior, sin perjuicio de que cada entidad federativa en sus respectivas legislaciones, eventualmente, pueda establecer requisitos adicionales, tales como el nombre y el cargo de los funcionarios que intervienen en la emisión del acto."

Cabe señalar que en dicho criterio contendieron las jurisprudencias 2a./J. 151/2013 (10a.) y 2a./J. 62/2014 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de datos de localización y contenido siguientes: Jurisprudencia 2a./J. 151/2013 (10a.), consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XXVI, Tomo 1, noviembre de 2013, página 573, materia administrativa, Décima Época, registro digital: 2004830, de rubro (sic) y texto siguientes: "ACTUACIONES JUDICIALES O JURISDICCIONALES. LA MENCIÓN EXPRESA DEL NOMBRE Y APELLIDOS



y 2a./J. 147/2007¹⁶ respectivamente, que es requisito de validez de las actuaciones judiciales o jurisdiccionales que contengan el nombre y apellido de los servidores públicos que intervengan en ellas y, que cuando esa omisión

DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE INTERVENGAN EN AQUÉLLAS CONSTITUYE UN REQUISITO PARA SU VALIDEZ, SIENDO INSUFICIENTE, AL EFECTO, QUE SÓLO ESTAMPEN SU FIRMA. Conforme al principio de legalidad y seguridad jurídica contenido en el artículo **16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, las actuaciones judiciales y las de autoridades formalmente administrativas, pero materialmente jurisdiccionales, para ser válidas requieren que, además de contener la firma autógrafa, expresen el cargo, nombre y apellidos de los servidores que en ellas intervengan y del secretario que las autoriza y da fe, ya que con el nombre se establece la identificación de quien firma; de modo que ante la omisión del nombre y apellidos del titular o de los integrantes del órgano jurisdiccional o del secretario que autoriza y da fe en dichas actuaciones, no existe certeza de su autenticidad y, por ende, se produce su invalidez; además, la falta del nombre del servidor público que actuó como titular o como integrante del órgano jurisdiccional deja en estado de indefensión a las partes, al no poder formular, en un momento dado, recusación contra quien fungió con ese carácter, o bien, alegar que está impedido legalmente para intervenir en esas actuaciones." y la jurisprudencia 2a./J. 62/2014 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, mayo de 2014, Tomo II, página 1089, materia común, Décima Época, registro digital: 2006547, de rubro (sic) y textos siguientes: "JURISPRUDENCIA 2a./J. 151/2013 (10a.), DE RUBRO: 'ACTUACIONES JUDICIALES O JURISDICCIONALES. LA MENCIÓN EXPRESA DEL NOMBRE Y APELLIDOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE INTERVENGAN EN AQUÉLLAS CONSTITUYE UN REQUISITO PARA SU VALIDEZ, SIENDO INSUFICIENTE, AL EFECTO, QUE SÓLO ESTAMPEN SU FIRMA.'. ÁMBITO TEMPORAL DE APLICACIÓN. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 145/2000 (*), estableció que la aplicación de la jurisprudencia a casos concretos iniciados con anterioridad a su emisión no viola el párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que su contenido no equivale a una ley en sentido formal y material, sino que solamente contiene la interpretación de ésta; sin embargo, ese criterio fue pronunciado conforme al marco constitucional anterior al 3 de abril de 2013, por lo que no es aplicable al caso concreto. Así, en observancia al artículo 217, párrafo último, de la Ley de Amparo en vigor, al prever que la jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, se concluye que la jurisprudencia 2a./J. 151/2013 (10a.) resulta aplicable a partir del 11 de diciembre de 2013, fecha en que terminó la distribución del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* correspondiente al mes de noviembre de 2013, medio de difusión de la tesis aludida, lo que implica que dicho criterio jurisprudencial cobra vigencia respecto de actuaciones procesales o intermedias, sentencias, laudos o resoluciones que ponen fin al juicio, dictadas a partir de la fecha referida, y no respecto de las acontecidas con anterioridad, pues de lo contrario se daría una aplicación retroactiva al criterio mencionado. Por otra parte, la observancia del requisito aludido en las actuaciones mencionadas debe verificarse, de oficio, por el órgano jurisdiccional, por constituir una exigencia de rango constitucional y, en su caso, de advertir que no se cumple, deberá ordenar reponer el procedimiento respecto de las actuaciones procesales, a fin de que se subsane esa violación formal, en la inteligencia de que, realizado lo anterior, tanto la actuación convalidada como las que le siguieron surtirán todos sus efectos legales y, tratándose de la sentencia, laudo o resolución que pone fin al juicio, bastará con que se emita uno nuevo subsanando la violación formal apuntada, sin afectar las demás actuaciones previas."

¹⁶ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXIII, abril de 2011, página 518, materias común y laboral, Novena Época, registro digital: 162347, de rubro y texto



formal se presenta en el laudo, de oficio se debe declarar su nulidad, independientemente de quien promueva la demanda, sin embargo se estima que en el caso dichas jurisprudencias resultan inaplicables, porque no es posible dar el mismo tratamiento del laudo a otras actuaciones dictadas en el procedimiento laboral, porque les reviste una naturaleza y efectos jurídicos diversos.

Así también, es criterio reiterado de las Salas del Alto Tribunal, que cuando exista una violación a las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo, se deberá ordenar la reposición del procedimiento **únicamente** cuando la violación relativa efectivamente trascienda al resultado de la sentencia definitiva, pues de lo contrario, se llegaría al extremo de retardar el trámite y solución de los juicios de amparo sin ningún resultado práctico.

Así lo han considerado la Primera y la Segunda Salas del Alto Tribunal en las jurisprudencias:

"PROCEDIMIENTO, REPOSICIÓN DEL. SÓLO CUANDO LA VIOLACIÓN TRASCIENDA AL RESULTADO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA ES PROCEDENTE. Es cierto que conforme al artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, si en la revisión de una sentencia definitiva apareciere una violación a las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo, o bien, que se incurrió en alguna omisión que hubiere dejado sin defensa al recurrente o pudiera influir en la sentencia que deba dictarse en definitiva, se deberá ordenar la reposición del procedimiento; sin embargo, tal disposición debe interpretarse en el sentido de que la reposición únicamente cabe decretarla cuando la violación relativa efectivamente trascienda al resultado de la sentencia definitiva y cause

siguientes: "LAUDO. LA FALTA DE FIRMA DE ALGUNO DE LOS INTEGRANTES DE UN TRIBUNAL DE TRABAJO, CUANDO FUNCIONA EN JUNTA ESPECIAL O EN SALA, O DEL SECRETARIO QUE AUTORIZA Y DA FE, CONDUCE A DECLARAR DE OFICIO SU NULIDAD Y CONCEDER EL AMPARO PARA QUE SEA SUBSANADA TAL OMISIÓN, INDEPENDIENTEMENTE DE QUIÉN PROMUEVA LA DEMANDA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la falta de firma del laudo por parte de alguno de los integrantes de un Tribunal de trabajo o, del secretario de acuerdos, trae consigo su nulidad, sin que para el caso pueda hacerse pronunciamiento sobre su constitucionalidad, pues no debe surtir efecto jurídico alguno, ya que de lo contrario se estaría subsanando el vicio de origen. Conforme a ello, el órgano de control constitucional oficiosamente, sin necesidad de que en la demanda de amparo correspondiente se expresen conceptos de violación sobre tal aspecto e independientemente de quién la promueva, deberá declarar la nulidad del laudo y ordenarle al Tribunal que lo emitió subsanar tal formalidad, sin que ello se traduzca en suplir la deficiencia de la queja en un caso no permitido por la Ley de Amparo."



perjuicio a la parte recurrente, pues de lo contrario, se llegaría al extremo de retardar el trámite y solución de los juicios de amparo sin ningún resultado práctico."¹⁷

"PROCEDIMIENTO. SÓLO DEBE REPONERSE CUANDO LA VIOLACIÓN AL MISMO TRASCIENDA AL RESULTADO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA. Es cierto que conforme al artículo **91, fracción IV, de la Ley de Amparo**, si en la revisión de una sentencia definitiva apareciere una violación a las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo, o bien, que se incurrió en alguna omisión que hubiere dejado sin defensa al recurrente o que pudiera influir en la sentencia que deba dictarse en definitiva, se deberá ordenar la reposición del procedimiento; sin embargo, tal disposición debe interpretarse en el sentido de que la reposición únicamente cabe decretarla cuando la violación relativa efectivamente trascienda al resultado de la sentencia definitiva y cause perjuicio a la parte recurrente, pues, de lo contrario, se llegaría al extremo de retardar el trámite y solución de los juicios de amparo sin ningún resultado práctico."¹⁸

Entonces, en el caso, la violación procesal consistente en la ausencia de alguna firma por parte de algún integrante de la Junta o del secretario de ésta, en actuaciones del procedimiento laboral, en los casos donde opere el principio de estricto derecho, la parte quejosa debe precisar la forma en que dicha violación trascendió en su perjuicio al resultado del fallo, a fin de que proceda su estudio por el tribunal de amparo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 174 de la Ley de Amparo, sin que proceda realizar un análisis oficioso a dicha violación.

Cabe destacar que la decisión adoptada en este asunto, en modo alguno se opone a la jurisprudencia 2a./J. 68/2020 (10a.), de la Segunda Sala del Alto Tribunal, de rubro (sic) y texto siguientes:

"REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO LABORAL. ANTE LA FALTA DE FIRMA DEL PRESIDENTE O DEL AUXILIAR DE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y

¹⁷ Jurisprudencia 1a./J. 65/99, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo X, noviembre de 1999, página 336, registro digital: 192981. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Tipo: jurisprudencia, materia común.

¹⁸ Jurisprudencia 2a./J. 69/98, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo VIII, septiembre de 1998, página 366, registro digital: 195579, Instancia: Segunda Sala, Novena Época, materia común.



ARBITRAJE, ASÍ COMO DEL SECRETARIO DE ACUERDOS QUE INTERVINIERON EN ALGUNA DE LAS ETAPAS DE LA AUDIENCIA TRIFÁSICA, PROCEDE CONCEDER EL AMPARO PARA DEJAR INSUBSISTENTE EL LAUDO Y ORDENAR AQUÉLLA PARA SUBSANAR ESA IRREGULARIDAD, INCLUYENDO LAS ACTUACIONES SUBSECUENTES.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones distintas, pues mientras uno sostuvo que ante la falta de firma del presidente o del auxiliar de una Junta de Conciliación y Arbitraje, así como del secretario de Acuerdos que intervinieron en alguna de las etapas de la audiencia trifásica debía reponerse el procedimiento y dejar sin efecto todo lo actuado a partir de la audiencia de demanda y excepciones, pruebas y resolución, para ordenar nuevamente el desahogo de la misma y hecho lo anterior, se siguiera el cauce legal que correspondiera, el otro aseveró que en la reposición del procedimiento se debían subsanar solamente las formalidades omitidas, pero dejando intocado el proceso sustanciado en todo aquello donde no hubo pronunciamiento sobre violaciones de derechos.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que ante la falta de firma del presidente o del auxiliar, así como del secretario de Acuerdos que intervinieron en alguna de las etapas de la audiencia trifásica, la responsable debe dejar insubsistente el laudo reclamado y ordenar la reposición del procedimiento a partir de la fase de la audiencia trifásica en la que se cometió la violación, incluidas las subsecuentes actuaciones, para que posteriormente se continúe el cauce legal que corresponda.

"Justificación: Ello en atención a que ante la falta de firma necesaria para la validez de esa determinación, no podrán constatarse en términos precisos la litis sometida a consideración de la responsable, ni las pruebas que se desahogaron como producto de tal ilicitud, como tampoco es factible pronunciarse sobre posibles vulneraciones a derechos, que derivan de omisiones o ilegalidades en la apreciación de los escritos y las posturas asumidas por las partes, pues de otra forma se convalidaría un acto viciado de origen. Ante ello, se estaría soslayando la incorrecta integración y desahogo que la ley aplicable dispone para la fijación de la litis; esto es, como dicha violación implica que aquella diligencia sea inexistente y no produzca efectos jurídicos, por haberse practicado



en forma distinta a la prevista en la ley, la concesión del amparo debe ser en los términos apuntados."¹⁹

De dicha jurisprudencia se desprende que la Segunda Sala emitió una directriz obligatoria respecto del análisis de la falta de firma del presidente, auxiliar o el secretario de la Junta en cualquiera de las etapas de la audiencia trifásica, ordenando la reposición del procedimiento cuando se advierta la ausencia de la firma de algunos de los integrantes antes señalados.

Criterio que si bien no se desconoce su carácter obligatorio para casos similares, es sobre una temática distinta a la presente contradicción de tesis, pues se refiere a contextos y normas diferentes.

Ello es así, porque de la ejecutoria de la que derivó la jurisprudencia en cuestión, se advierte que los criterios contendientes²⁰ fueron resueltos (con excepción del amparo directo 1001/2017)²¹ a la luz de la Ley de Amparo anterior, la cual no preveía el requisito de señalar la trascendencia al fallo respecto de las violaciones procesales.

Es decir, a diferencia de los asuntos estudiados en esa ejecutoria por nuestro Máximo Tribunal, en la presente contradicción de criterios, se atiende al artículo 174 de la Ley de Amparo, vigente a partir del dos de abril de dos mil trece, acorde con la cual sí resulta necesario que en amparo directo, cuando se aleguen violaciones procesales, la parte quejosa señale la trascendencia o afectación en el resultado del fallo, texto que como se señaló, fue incorporado en armonía a la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once.

¹⁹ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Publicación: viernes 12 de febrero de 2021, a las 10:14 horas, materias constitucional y común, tesis 2a./J. 68/2020 (10a.), Instancia: Segunda Sala, Décima Época, registro digital: 2022696.

²⁰ Amparo directo 1001/2017 del índice del Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, y los amparos directos 839/2012, 797/2012 y 575/2011 del entonces Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, actual Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito.

²¹ Cabe destacar, que si bien el amparo directo 1001/2017 se resolvió con fundamento en la Ley de Amparo vigente, en las consideraciones no se hace referencia al artículo 174 de la actual ley de la materia, que contiene de manera expresa el requisito de "*precisará la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo*", ello porque en dicho asunto quien acudió a la vía constitucional fue la parte trabajadora y, por ende, le resultaba aplicable la suplencia de la queja y no se actualizaba el supuesto del artículo 174 de la Ley de Amparo.



Refuerza la distinción entre lo resuelto en ambas contradicciones de tesis, que la propia Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la diversa contradicción de tesis 415/2014,²² inició su estudio señalando que previamente, en la contradicción de tesis 449/2012, estableció la jurisprudencia 2a./J. 27/2013 (10a.),²³ en la que, a la luz del artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución y 158 de la Ley de Amparo derogada, determinó que la parte quejosa no estaba obligada a precisar la forma en que las violaciones procesales que hiciera valer, trascienden al resultado del fallo, en razón de que la norma anterior de la materia no establecía dicha obligación; ello lo hizo en los siguientes términos:

"Como se advierte, las razones que llevaron a esta Segunda Sala a sostener el criterio transcrito, descansan esencialmente en el hecho de que la normativa que regía la tramitación del juicio de amparo directo, concretamente, lo relativo a la impugnación de violaciones procesales, no establecía la obligación del quejoso de señalar la forma en que trascendieron al resultado del fallo, de suerte que esa falta de precisión no podía llevar a estimar inoperante el planteamiento relativo, pues lo contrario supondría exigir una carga procesal sin sustento constitucional ni legal, que conllevaría materialmente a la denegación de justicia."

Asimismo, del contenido del artículo 174 de la Ley de Amparo vigente, a la luz del texto constitucional previsto en el numeral 107, fracción III, así como de la propia exposición de motivos de la reforma constitucional del seis de junio de dos mil once, la Segunda Sala concluyó "*el numeral 174 de la vigente Ley de Amparo debe ser interpretado, en el sentido de que es carga procesal de la parte quejosa precisar en sus conceptos de violación por qué la violación procesal trascendió al sentido del fallo, para que sea procedente el estudio que aduce, en el entendido de que excepcionalmente podrá omitirse el cumplimiento de tal requisito cuando proceda la suplencia de la queja en los términos del artículo 79 de dicha Ley de Amparo*".

²² Resuelta en sesión de doce de agosto de dos mil quince, unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). Ausente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

²³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Segunda Sala, Libro XVIII, marzo de 2013, Torno 2, página 1730, registro digital: 2003190, de rubro: "VIOLACIONES PROCESALES. AL PLANTEARLAS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, EL QUEJOSO NO ESTÁ OBLIGADO A SEÑALAR EN SUS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN LA FORMA EN QUE TRASCENDIERON AL RESULTADO DEL FALLO."



Consideraciones que no sólo sustentan la distinción entre la materia de litis entre la presente contradicción de tesis y la resuelta por el Alto Tribunal, sino que además refuerzan la interpretación propuesta por este Pleno de Circuito, en tanto que a la luz del actual texto constitucional y contenido del artículo 174 de la ley reglamentaria, debe requerirse que la parte quejosa precise la manera en que la violación trascendió en su perjuicio en el resultado del fallo, salvo los casos en los que proceda la suplencia de la queja, prevista en el artículo 79 de la Ley de Amparo.

Por otra parte, debe señalarse que el veinticinco de noviembre dos mil veinte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inexistente la contradicción de tesis 216/2020, en la cual contendieron los criterios sostenidos en los amparos directos **139/2018** y **166/2018** del índice del **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, antes Tribunal Colegiado del Décimo Circuito**, con el diverso emitido por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito** al resolver los amparos directos **337/2019, 213/2019, 273/2019, 269/2019** y **201/2019** de los cuales derivó la jurisprudencia VII.2o.T. J/54 L (10a.) de rubro (sic): "ACTA DE DISCUSIÓN Y VOTACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. LA FALTA DE FIRMA DE ALGUNO DE LOS INTEGRANTES DEL TRIBUNAL DE TRABAJO O DEL SECRETARIO QUE AUTORIZA Y DA FE, NO DA LUGAR A ANALIZARLA DE OFICIO EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, CUANDO EL QUEJOSO NO FORMULA CONCEPTO DE VIOLACIÓN Y NO SE TRATA DEL TRABAJADOR O SUS BENEFICIARIOS (INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 147/2007)".²⁴

A pesar del resultado del fallo, debe destacarse que el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, antes Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al resolver los amparos directos 139/2018 y 166/2018, advirtió de oficio una violación procesal, consistente en que en las diligencias de aceptación y protesta de los cargos de los peritos de las partes, así como relacionadas con la preparación y rendición de sus dictámenes, carecían indistintamente de las firmas de los presidentes, auxiliares o secretarios de Acuerdos de las Juntas responsa-

²⁴ Tesis: VII.2o.T. J/54 L (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 74, enero de 2020, Tomo III, materia laboral, página 2249, Décima Época, registro digital: 2021372, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de tesis: jurisprudencia, de texto: "La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 147/2007, de



bles, lo que estimó constituía una deficiencia formal en la sustanciación del juicio, que ocasionaba que el laudo careciera de sustento, ello en detrimento de los principios de seguridad jurídica, interés general y debido proceso para todas las partes y, sustentó sus consideraciones al señalar que compartía el criterio sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, en la jurisprudencia III.3o.T. J/7, aquí contendiente, es decir, con apoyo en un criterio que de conformidad con lo resuelto en la presente ejecutoria, este Pleno de Circuito no comparte y ha quedado superado.

Por lo tanto, se advierte disparidad de criterio del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, con el que se define en esta contradicción de tesis y toda vez que en la discrepancia interviene un Tribunal Colegiado y un Pleno de distintos Circuitos, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, procede denunciar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la contradicción de tesis.

En apoyo de lo así considerado, es ilustrativa, la tesis P. I/2012 (10a.),²⁵ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA

rubro: LAUDO. LA FALTA DE FIRMA DE ALGUNO DE LOS INTEGRANTES DE UN TRIBUNAL DE TRABAJO, CUANDO FUNCIONA EN JUNTA ESPECIAL O EN SALA, O DEL SECRETARIO QUE AUTORIZA Y DA FE, CONDUCE A DECLARAR DE OFICIO SU NULIDAD Y CONCEDER EL AMPARO PARA QUE SEA SUBSANADA TAL OMISIÓN, INDEPENDIENTEMENTE DE QUIEN PROMUEVA LA DEMANDA.", determinó que el órgano de control constitucional, oficiosamente, sin necesidad de que en la demanda de amparo se expresen conceptos de violación y con independencia de quien la promueva, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá declarar la nulidad del laudo si carece de alguna de las firmas a que se refieren los artículos 839 y 889 de la Ley Federal del Trabajo, por lo que debe ordenar su nueva emisión, subsanando esa formalidad, sin que ello se traduzca en suplir la deficiencia de la queja en un caso no permitido por la Ley de Amparo; sin embargo, dicho criterio es inaplicable cuando esa omisión formal tiene lugar en el acta de la audiencia de discusión y votación prevista en el artículo 888 de la ley referida, porque se trata de un acto procesal previo al dictado del laudo; de ahí que si quien acude al amparo no es el trabajador o sus beneficiarios, al ser un asunto en donde impera el principio de estricto derecho, necesita formular conceptos de violación específicos, tendentes a plantear dicha violación adjetiva, ya que en esta materia sólo procede la suplencia de la queja en favor del trabajador, lato sensu, máxime que la infracción procesal no es de las que estén fundadas en alguna disposición declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el correspondiente Pleno de Circuito, o que se encuentre probado que la entidad peticionaria de amparo se ubique en un atraso cultural y económico relevantes, en términos de las fracciones I, V y VII del artículo 79 de la Ley de Amparo."

²⁵ Tesis: P. I/2012 (10a.), consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9, Registro digital: 2000331. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: aislada. Décima Época. Materias constitucional y común.



CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011). De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradic-



ción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito."

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es existente la contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, que obra en documento separado.

TERCERO.—Se denuncia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la contradicción de tesis, entre el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, antes Tribunal Colegiado del Décimo Circuito y el decidido en la presente sentencia por este Pleno en Materia del Trabajo del Tercer Circuito.

CUARTO.—Publíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítanse testimonios de esta sentencia a los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, y a los tribunales contendientes, así como a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos señalados en la presente ejecutoria y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, por mayoría de cuatro votos de los Magistrados María Enriqueta Fernández Hagggar (ponente), Cecilia Peña Covarrubias, Héctor Landa Razo y Armando Ernesto Pérez Hurtado,



con el voto en contra de los Magistrados José de Jesús Quesada Sánchez y Griselda Guadalupe Guzmán López (presidenta), quien formula voto particular.

"La secretaria de Acuerdos del Pleno en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, licenciada Yuridia Arias Álvarez, en términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, certifica que: en esta versión pública, relativa a la sentencia emitida en la contradicción de tesis 3/2020, se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos."

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.III.L. J/1 L (11a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas y en esta misma página.

Las tesis aisladas y de jurisprudencia VII.2o.T. J/54 L (10a.), II.3o.T. J/7 (10a.), 2a./J. 126/2015 (10a.), 2a./J. 158/2015 (10a.), P./J. 7/2015 (10a.) y 2a./J. 62/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 10 de enero de 2020 a las 10:11 horas, 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 horas, 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas, 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas, 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas y 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 68/2020 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 83, Tomo I, febrero de 2021, página 966.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PROCEDIMIENTO LABORAL. ANTE LA VIOLACIÓN CONSISTENTE EN LA AUSENCIA DE FIRMA DEL SECRETARIO DE LA JUNTA O DE ALGUNO DE LOS INTEGRANTES DE ÉSTA EN UNA ACTUACIÓN, SI LA PARTE QUEJOSA (PRINCIPAL O ADHESIVA) ES EL PATRÓN, DEBE PRECI-



SAR LA FORMA EN QUE TRASCENDIÓ EN SU PERJUICIO AL RESULTADO DEL FALLO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron una misma problemática y llegaron a conclusiones distintas, pues mientras uno consideró que la falta de firma del secretario en algunas actuaciones trascendentes en el juicio laboral constituye una violación al procedimiento que el Tribunal Colegiado debe analizar de manera oficiosa, con independencia de quién acuda al amparo, por trascender al resultado del fallo, en cambio, el otro concluyó que para llevar a cabo su estudio, la parte quejosa debe precisar la forma en que esa omisión trascendió en su perjuicio al resultado del fallo, salvo que se analice supliendo la queja en favor del trabajador, de conformidad con el artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia de Trabajo del Tercer Circuito determina que cuando en amparo directo laboral, la parte quejosa aduzca la violación procesal consistente en la ausencia de firma del secretario de la Junta o de algún integrante de ésta en las actuaciones del juicio, debe precisar la forma en que esa omisión trascendió en su perjuicio al resultado del fallo, a fin de que sea procedente su análisis por el tribunal de amparo, pues sólo podrá hacerse el estudio de manera oficiosa en favor del trabajador, si se actualiza el supuesto de suplir la deficiencia de su queja, en términos del artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo.

Justificación: El requisito contenido en el artículo 174 de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, consistente en que el quejoso (principal o adhesivo) deba señalar en sus conceptos de violación la manera en que alguna violación procesal trascendió en su perjuicio al resultado del fallo, entre las que se encuentra la falta de firma en alguna actuación en el juicio laboral, encuentra su justificación en los postulados constitucionales de justicia pronta y expedita y guarda armonía con la fracción III, inciso a), del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los motivos de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, pues la intención expresa del Constituyente fue evitar dilaciones en los juicios de amparo directo, privilegiando el derecho humano de acceso a la justicia, y sólo se exenta de cumplir esos requisitos al tra-



bajador, por proceder en su beneficio la suplencia de la queja, en cuyo caso, el análisis podrá realizarse de manera oficiosa.

PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO.

PC.III.L. J/1 L (11a.)

Contradicción de tesis 3/2020. Entre las sustentadas por el Primer y el Tercer Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo, ambos del Tercer Circuito. 25 de mayo de 2021. Mayoría de cuatro votos de los Magistrados María Enriqueta Fernández Hagggar, Cecilia Peña Covarrubias, Héctor Landa Razo y Armando Ernesto Pérez Hurtado. Disidentes: José de Jesús Quesada Sánchez y Griselda Guadalupe Guzmán López, quien formuló voto particular. Ponente: María Enriqueta Fernández Hagggar. Secretarías: Lucina Bringas Calvario y Yuridia Arias Álvarez.

Tesis y criterio contendientes:

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver los amparos directos 174/2017, 308/2017, 304/2017, 229/2017 y 462/2017, los cuales dieron origen a la tesis de jurisprudencia III.3o.T. J/7 (10a.), de título y subtítulo: "VIOLACIÓN A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO EN MATERIA LABORAL. LA CONSTITUYE LA FALTA DE FIRMA DEL SECRETARIO DE LA JUNTA EN LAS ACTUACIONES TRASCENDENTES (AUTO DE RADICACIÓN, ACUERDOS DE ADMISIÓN O DESISTIMIENTO DE PRUEBAS, AUTO POR EL QUE SE DECLARA CERRADA LA INSTRUCCIÓN, ENTRE OTROS) LO QUE PROVOCA SU INVALIDEZ Y LA DE LAS ACTUACIONES SUBSECUENTES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de septiembre de 2018, a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, Tomo III, septiembre de 2018, página 2265, con número de registro digital: 2017966, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 605/2019.

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 3/2020, resuelta por el Pleno en Materia de Trabajo del Tercer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE UN AÑO PARA QUE OPERE LA PRESCRIPCIÓN EN AQUELLOS ASUNTOS DONDE SE SOLICITA EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN DERIVADA DE LA CONSTITUCIÓN DE DERECHOS PENSIONARIOS INICIA CON LA EMISIÓN DE LA SENTENCIA FIRME DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO QUE ORDENA EL AJUSTE EN LA CUOTA DIARIA DE PENSIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS QUINTO Y SEXTO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 8 DE DICIEMBRE DE 2020. MAYORÍA DE QUINCE VOTOS DE LAS Y LOS MAGISTRADOS JOEL CARRANCO ZÚÑIGA, ÓSCAR PALOMO CARRASCO, ANTONIO CAMPUZANO RODRÍGUEZ, FRANCISCO GARCÍA SANDOVAL, MARÍA DEL PILAR BOLAÑOS REBOLLO, SERGIO URZÚA HERNÁNDEZ, ALFREDO ENRIQUE BÁEZ LÓPEZ, GASPAR PAULÍN CARMONA, EMMA GASPASANTANA, MARÍA GUADALUPE MOLINA COVARRUBIAS, JESÚS ALFREDO SILVA GARCÍA, MA. GABRIELA ROLÓN MONTAÑO, JORGE HIGUERA CORONA, AMANDA ROBERTA GARCÍA GONZÁLEZ (PRESIDENTA) E IRMA LETICIA FLORES DÍAZ. DISIDENTES: GUILLERMINA COUTIÑO MATA, ROSA GONZÁLEZ VALDÉS, OSMAR ARMANDO CRUZ QUIROZ, JOSÉ PATRICIO GONZÁLEZ-LOYOLA PÉREZ, MARCO ANTONIO BELLO SÁNCHEZ, FERNANDO ANDRÉS ORTIZ CRUZ, ARTURO CÉSAR MORALES RAMÍREZ Y JUAN CARLOS CRUZ RAZO, QUIENES FORMULARON VOTO PARTICULAR. PONENTE: IRMA LETICIA FLORES DÍAZ. SECRETARIO: ABIEL RASHID RÍOS ROMERO.

Ciudad de México. Sentencia del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, correspondiente a la sesión celebrada vía remota de **ocho de diciembre de dos mil veinte**.

VISTOS;
Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de contradicción de tesis**. Por oficio recibido el **treinta de octubre de dos mil diecinueve**, por la presidencia del Pleno en Ma-



teria Administrativa del Primer Circuito, ***** **subdirector de lo Contencioso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**, denunció la posible contradicción entre los criterios sustentados por el Quinto y Sexto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver los juicios de amparo directo **329/2019** y **366/2019**, respectivamente.

SEGUNDO.—**Radicación.** El presidente de este Pleno de Circuito, mediante acuerdo de **cinco de noviembre de dos mil diecinueve**, registró el asunto en el expediente **PC01.I.A.35/2019.C** y solicitó a la Presidencia del Quinto y Sexto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, informaran el carácter con el que se ostentó la persona que formuló la denuncia planteada, a efecto de determinar si fue parte en los juicios de amparo mencionados en el resultando anterior.

TERCERO.—**Admisión y trámite.** El **veinte de noviembre siguiente**, se recibió en la Presidencia de este Pleno de Circuito el oficio a través del cual el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, informó que en el juicio de amparo directo 329/2019, se tuvo como autoridad tercero interesada al subdirector de lo Contencioso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En razón de lo anterior, con fundamento en los artículos 227, fracción III, en relación con el diverso 226, fracción III, de la Ley de Amparo, **se admitió** a trámite la posible contradicción de criterios denunciada, se solicitó a los Tribunales Colegiados contendientes la remisión de los archivos digitales que contienen las resoluciones respectivas y que informaran si el criterio contenido en tales fallos se encontraba vigente o, en su defecto, la causa que habían tenido para superarlo o abandonarlo.

Por oficio DGCCST/X/41/01/2020, de veinte de enero de dos mil veinte, el director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación informó que de la consulta al Sistema de Seguimiento de Contradicciones de Tesis pendientes de resolver, así como de la revisión de los acuerdos de admisión de denuncias de contradicción de tesis dictados por el Ministro presidente, en los últimos seis meses, no se advirtió la existencia de alguna contradicción de tesis radicada con el tema de la posible



contradicción, a saber: "*Determinar cuál es el momento a partir del cual debe considerarse comienza la prescripción a que se refiere el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para el caso en que se haya venido pagando de manera irregular la cuota diaria de pensión y se ordena a la autoridad demandada el ajuste, incremento y correcto cálculo de la cuota diaria de pensión de un jubilado, es decir, si debe considerarse como inicio del cómputo de prescripción hasta que se vea en nómina el ajuste realizado, o si debe considerarse como primer momento la emisión de la sentencia que lo ordena (el ajuste).*"

CUARTO.—**Turno.** Mediante acuerdo de siete de septiembre de dos mil veinte se ordenó turnar el expediente virtual a la Magistrada Irma Leticia Flores Díaz, integrante del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito es legalmente competente para conocer y resolver de esta denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, párrafo séptimo, y 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, 41-Bis y 41-Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil quince, reformado mediante el diverso 52/2015, publicado en el citado instrumento de difusión oficial el quince de diciembre del mismo año, toda vez que se trata de la posible contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados especializados en la materia cuyo conocimiento corresponde a este órgano colegiado.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por ***** , **subdirector de lo Contencioso del Instituto de Seguridad y Servi-**



cios Sociales de los Trabajadores del Estado, quien fue señalado como autoridad tercero interesada en el juicio de amparo directo 329/2019, del índice del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, órgano jurisdiccional que sustenta uno de los criterios que se estiman contradictorios.

Al respecto, resulta aplicable, por las razones que informa, la jurisprudencia 1a./J. 77/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA AUTORIDAD SEÑALADA COMO RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO EN QUE SE SUSTENTÓ UNA DE LAS TESIS, TIENE LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIARLA. Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo establecen, en esencia, que cuando los tribunales colegiados de circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual decidirá la tesis que debe prevalecer. En consecuencia, la autoridad responsable que intervino en el juicio de amparo de donde derivó una de las tesis sustentadas está legitimada para hacer la denuncia respectiva."¹

TERCERO.—Tema y criterios contendientes. El problema jurídico, en los términos planteados por el denunciante, consiste en determinar el momento a partir del cual debe considerarse comienza la prescripción a que se refiere el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para el caso en que se haya venido pagando de manera irregular la cuota diaria de pensión y se ordena a la autoridad demandada el ajuste, incremento y correcto cálculo de la cuota diaria de pensión de un jubilado, es decir, si debe considerarse como inicio del cómputo de prescripción hasta que se vea en nómina el ajuste realizado, o si debe considerarse como primer momento la emisión de la sentencia que lo ordena (el ajuste).

Al respecto, los Tribunales Colegiados contendientes sostuvieron lo siguiente:

¹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 5.



Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

De la sentencia dictada el dos de octubre de dos mil diecinueve, en el juicio de amparo directo 329/2019, se advierte:

1. Mediante sentencia de veintiocho de marzo de dos mil catorce, emitida en el juicio de nulidad 23137/13-17-01-11, los integrantes de la Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, reconocieron a la ahí actora ***** , el derecho subjetivo para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ajustándose a lo que establece el artículo 57 de la ley de ese instituto, le incremente su pensión por concubinato, en la misma proporción en que aumentaron los sueldos básicos de los trabajadores en activo en el puesto que ocupó el trabajador fallecido ***** .

2. En cumplimiento a dicho fallo y en relación a la resolución de treinta de noviembre de dos mil dieciséis, pronunciada en el juicio de amparo indirecto 1640/2016, radicado en el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, el jefe del Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado emitió la resolución contenida en el oficio ***** , de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, en el que determinó:

"Primero: Ajústese una cuota diaria pensionaria por la cantidad de \$201.65 diarios, misma que resulta de aplicar a su cuota original los incrementos descritos anteriormente, la cual será instalada en la nómina del próximo mes de junio con efectos retroactivos al mes de marzo del año en curso.

"Segundo: Expídase un cheque a nombre ***** por la cantidad de ***** , por lo que, hasta en tanto sean liberados los recursos mencionados, por parte del Departamento de Fianzas se le informará la fecha en que se presentará en el Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene, sita ..., acreditando personalidad ante este instituto con original y copia de credencial de pensionista y de elector."

3. Asimismo, consta que de manera posterior ***** compareció ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a re-



clamar indemnización por daños y perjuicios derivado de lo que consideró una actividad irregular a cargo del citado instituto, por omitir calcular, incrementar y pagar su cuota diaria de pensión conforme al tercer párrafo del artículo 57 de la ley de ese instituto, vigente hasta el cuatro de enero de mil novecientos noventa y tres, el cual prevé que las pensiones se incrementarán al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo de la plaza o puesto laborado por el extrabajador del Estado.

4. Al escrito que se describe en el numeral anterior recayó la resolución contenida en el oficio ***** de ocho de agosto de dos mil dieciocho, en que la subdirectora de lo Contencioso de la Dirección Jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado desechó de plano la reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado que la accionante promovió por la eventual actividad irregular de dicho instituto.

5. Inconforme con esa determinación la accionante promovió juicio contencioso administrativo del que conoció la Novena Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mismo que radicó bajo el expediente **23546/18-17-09-9**, y seguido el trámite dictó sentencia el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, en la que se reconoció la validez de la resolución administrativa impugnada, la cual se sustentó en las consideraciones siguientes (plasmadas en la sentencia dictada en el amparo directo 329/2019):

- La Sala expuso que, de conformidad con el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, existen dos plazos para que opere la prescripción de la acción, esto es, un año que se computará a partir del día siguiente al en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo y dos años cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas.

- A la actora corresponde la carga de probar la oportunidad de la presentación de la reclamación y, ocurrido lo anterior, el daño causado por la actividad administrativa irregular que atribuye a la autoridad.

- Luego, analizó la copia certificada del oficio ***** de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, en la que el jefe del Departamento de Pensiones,



Seguridad e Higiene, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, dio cumplimiento a la sentencia de veintiocho de marzo de dos mil catorce, dictada por la Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el juicio 23137/13-17-01-11.

- Indicó que en dicho oficio el instituto le comunicó a la actora que su cuota diaria de pensión se incrementará a la cantidad de ***** diarios.

- Declaró que en tal documento consta la cesación de los efectos lesivos, porque se reconoció el derecho del incremento de la cuota pensionaria de la accionante en términos del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

- Advirtió que el veintiocho de abril de dos mil diecisiete, la accionante recibió el título de crédito ***** emitido por la institución de crédito *****, expedido a su favor por el citado instituto, por la cantidad de ***** por concepto de pago de diferencias aplicadas a la pensión número *****, por el periodo comprendido del treinta de enero de mil novecientos ochenta y seis al veintiocho de febrero de dos mil diecisiete.

- Lo anterior, dijo la Sala, en cumplimiento a la sentencia de veintiocho de marzo de dos mil catorce y en los términos ordenados en el oficio ***** de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete.

- Sostuvo que con la emisión del oficio ***** de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, en el que se otorgó el incremento de la pensión de la actora y la entrega del título de crédito que amparaba las cantidades que por concepto de diferencias se le adeudaban a ésta, por el indebido incremento de su cuota de pensión, cesaron los efectos lesivos que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado le causó.

- Sobre esa base, el tribunal responsable estimó que a partir del veintiocho de abril de dos mil diecisiete, transcurrió el término de un año para que la actora interpusiera reclamación, e indicó que el mismo concluyó el veintiocho de abril de dos mil dieciocho.



• Consecuentemente, resolvió que en el caso operó la prescripción, pues dijo que la actora no promovió en el término de un año la reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, ya que ésta la presentó el veintinueve de junio de dos mil dieciocho, ante la Dirección General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la fecha de vencimiento, a decir de la Sala, fue el veintiocho de abril de dos mil dieciocho.

6. Contra esa determinación ***** promovió juicio de amparo directo, mismo del que conoció el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, el cual se radicó con el número de expediente **329/2019** y el **dos de octubre de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos, se dictó sentencia** en la que concedió el amparo a la quejosa, conforme a las consideraciones que se transcriben a continuación:

"Para controvertir las consideraciones sintetizadas la quejosa, en el primer concepto de violación, esencialmente alega que si el reclamo se funda en una omisión cuyos efectos lesivos no se consuman en un solo evento, sino que se prolongan en el tiempo de momento a momento, no puede computarse el plazo de referencia si dicho acto lesivo no ha cesado.

"Refiere que el cómputo del plazo de prescripción previsto en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, debe realizarse a partir de que existe certeza en cuanto a la terminación y/o cese de la conducta lesiva.

"Estima que de manera errónea la Sala responsable resolvió que los efectos lesivos de la actividad administrativa irregular atribuida al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado cesaron a la emisión del oficio ***** de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete.

"Explica que la actividad irregular reclamada al instituto consistió en la omisión de calcular, incrementar y pagar la cuota diaria pensionaria de la accionante conforme al cuarto párrafo del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, lo que implica la existencia de una lesión de carácter continua al patrimonio de la accionante.



"Por tanto, señala que la simple emisión de la resolución administrativa contenida en el oficio ***** de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, contrario a lo que resolvió la Sala, no generó el cese de los efectos lesivos de la actividad administrativa irregular, sino que fue hasta la actualización correcta de la cuota diaria pensionaria ordenada en la resolución contenida en dicho oficio.

"Expone que en la resolución administrativa contenida en el referido oficio el instituto expresamente manifestó que la actividad administrativa irregular que se le atribuye culminaría en junio de dos mil diecisiete.

"En suma, estima ilegal que la responsable haya considerado que cesaron los efectos lesivos de la actividad administrativa irregular atribuida al instituto, con la simple emisión de la resolución contenida en el oficio ***** de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, pues reitera que en ésta, el instituto expresamente declaró que hasta el mes de junio de dos mil diecisiete se actualizaría correctamente la cuota pensionaria de la accionante, e insiste, que fue hasta este momento cuando efectivamente cesaron los efectos lesivos de la actividad reprochada.

"Para dar solución a tal planteamiento, se considera necesario informar el contenido del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que establece: (se transcribe)

"La norma prevé dos plazos para que prescriba el derecho a reclamar la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, los cuales son aplicables dependiendo del tipo de daño sufrido.

"Cuando el daño es meramente patrimonial, el plazo es de un año, el cual se computará a partir del día siguiente al en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o bien, de que hubieran cesado sus efectos lesivos.

"En tanto que, cuando existan daños de carácter psíquico o físico a las personas, el plazo será de dos años.

"Precisado lo anterior, para determinar la forma en que debe computarse el plazo de prescripción en el caso concreto, se tiene en cuenta lo siguiente:



"La demandante reclama indemnización por daños y perjuicios derivado de lo que considera una actividad irregular a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por omitir calcular, incrementar y pagar su cuota diaria de pensión conforme al tercer párrafo del artículo 57 de la ley de ese instituto, vigente hasta el cuatro de enero de mil novecientos noventa y tres, el cual prevé que las pensiones se incrementarán al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo de la plaza o puesto laborado por el extrabajador del Estado (fojas ciento dieciocho a ciento cuarenta y dos del juicio de nulidad).

"De las constancias que obran en autos se advierte que por sentencia de veintiocho de marzo de dos mil catorce, dictada en el juicio de nulidad 23137/13-17-01-11, los integrantes de la Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, reconocieron a la ahí actora *****, el derecho subjetivo para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ajustándose a lo que establece el artículo 57 de la ley de ese instituto, le incremente su pensión por concubinato, en la misma proporción en que aumentaron los sueldos básicos de los trabajadores en activo en el puesto que ocupó el trabajador fallecido ***** (fojas ciento cuarenta y cuatro a ciento cincuenta y seis del juicio de nulidad).

"En cumplimiento a dicho fallo, el jefe del Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado emitió la resolución contenida en el oficio ***** de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, cuyo contenido íntegro es el siguiente: (se transcribe)

"De la resolución recién insertada se corrobora que el instituto demandado expuso que por concepto de concesión de pensión, la accionante recibió la cantidad neta total de ***** por el periodo que transcurrió del treinta de enero de mil novecientos ochenta y seis al veintiocho de febrero de dos mil diecisiete.

"Sin embargo, sostuvo que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al día de la emisión de la resolución que se comenta y tomando en consideración la mecánica que establece el artículo 57, párrafo tercero, de la ley de ese instituto, vigente al momento en que causó baja el trabajador fallecido, debió pagar por el citado concepto la cantidad de *****.



"Sobre esas bases, de la resolución que se comenta se advierte que el jefe del Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por una parte, ordenó ajustar la cuota pensionaria de *****, por la cantidad de *****, con la precisión de que la misma sería instalada en la nómina de junio –de dos mil diecisiete– con efecto retroactivo al mes de marzo de esa anualidad.

"Por otro lado, la misma autoridad ordenó expedir a favor de ***** un cheque por la cantidad de *****, por concepto de diferencias por el periodo que transcurrió del treinta de enero de mil novecientos ochenta y seis al veintiocho de febrero de dos mil diecisiete.

"Al confrontar la referida resolución contenida en el oficio ***** de veintuno de marzo de dos mil diecisiete, con las consideraciones que justifican el fallo reclamado, se corrobora que es fundado el reclamo de la quejosa, como se verá enseguida:

"En la especie, como se dijo, la accionante pretende una indemnización por lo que considera daños y perjuicios derivado de lo que estima una actividad irregular a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por omitir calcular, incrementar y pagar su cuota diaria de pensión conforme al tercer párrafo del artículo 57 de la ley de ese instituto, vigente hasta el cuatro de enero de mil novecientos noventa y tres, el cual prevé que las pensiones se incrementarán al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumentaron los sueldos básicos de los trabajadores en activo de la plaza que ocupó su concubino fallecido.

"Este Tribunal Colegiado estima que con la emisión del oficio ***** de *****, en el que se resolvió otorgar el incremento de la pensión de la actora y la entrega de un título de crédito –cheque– por la cantidad de *****, por concepto de diferencias adeudas (sic) por el periodo que transcurrió del treinta de enero de mil novecientos ochenta y seis al veintiocho de febrero de dos mil diecisiete, contrario a lo que determinó la Sala responsable, no cesaron los efectos lesivos que la accionante le reprocha el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.



"Se afirma lo anterior, pues si bien en la resolución contenida en dicho oficio el jefe del Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene del citado instituto, con base en la mecánica que establece el artículo 57, párrafo tercero, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente al momento en que causó baja el trabajador fallecido, ordenó ajustar la cuota pensionaria *****, a la cantidad de ***** lo objetivamente cierto es que aquella autoridad también precisó que la nueva cuota pensionaria sería instalada en la nómina de junio de esa anualidad –dos mil diecisiete– con efecto retroactivo al mes de marzo del mismo año.

"De manera que, a partir de que transcurrió el mes de junio de dos mil diecisiete, la quejosa eventualmente tuvo plena certeza de que ya no soportaría más los efectos del acto que considera irregular, pronunciamiento que por sí mismo no constituye el derecho a la indemnización, sino sólo el reconocimiento de que, en virtud de los vicios que el jefe del Departamento de Pensiones Seguridad e Higiene del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado advirtió en la resolución contenida en el oficio ***** de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, la nueva cuota pensionaria de *****, se reflejaría en la nómina del mes de junio siguiente, por lo que, a partir de que transcurrió este último momento ya no se afectaría su esfera jurídica.

"No representa obstáculo a lo anterior el hecho de que el veintiocho de abril de dos mil diecisiete, la accionante recibió el título de crédito número ***** emitido por *****, expedido a su favor por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por la cantidad de *****, por concepto de pago de diferencias aplicadas a la pensión número ***** por el periodo comprendido del treinta de enero de mil novecientos ochenta y seis al veintiocho de febrero de dos mil diecisiete (foja ciento sesenta y dos del juicio de nulidad), pues se reitera, lo realmente cierto es que en la resolución contenida en el oficio ***** de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, el jefe del Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene del citado instituto, estableció que el ajuste de la cuota pensionaria de *****, se materializaría en la nómina de junio siguiente.

"En consecuencia, en este caso, el plazo de prescripción debe computarse a partir del día uno de julio de dos mil diecisiete, como lo refiere la quejosa,



ya que a partir de ese momento la accionante conoció con toda certeza que ya no resentiría más los efectos de la conducta que reclamó el instituto demandado, esto es, la omisión de calcular, incrementar y pagar su cuota diaria de pensión conforme al tercer párrafo del artículo 57 de la ley de ese instituto, vigente hasta el cuatro de enero de mil novecientos noventa y tres, el cual prevé que las pensiones se incrementarán al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumentaron los sueldos básicos de los trabajadores en activo de la plaza que ocupó su concubino fallecido.

"Por tanto, la reclamante disponía de un año a partir de la conclusión del mes de junio de dos mil diecisiete, para formular su reclamación, plazo que transcurrió del uno de julio siguiente al uno de julio de dos mil dieciocho, de modo que, si aquélla la formuló el veintinueve de junio de dos mil dieciocho, es evidente que resulta oportuna.

"En las relatadas circunstancias, lo que se impone es conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión por vicios de forma, para el efecto de la Sala responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y emita otra en la que, atendiendo a las explicaciones dadas en esta ejecutoria, declare la nulidad de la resolución administrativa impugnada en la que se tuvo como extemporáneo el reclamo de la parte actora."

Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

1. Mediante sentencia de once de febrero de dos mil dieciséis, dictada en el juicio de nulidad 18885/15-17-07-1, los integrantes de la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, reconocieron al ahí actor ***** el derecho subjetivo para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ajustándose a lo que establece el artículo 57 de la ley de ese instituto, realizara el ajuste, incremento y correcto cálculo de la cuota diaria de pensión.

2. Por escrito de treinta y uno de julio de dos mil dieciocho, ***** interpuso reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado, solicitando reparación del daño que consideró se le causó por la supuesta actividad irregular del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con motivo del ejercicio de sus atribuciones.



3. Al escrito que se describe en el numeral anterior recayó la resolución contenida en el oficio ***** de ocho de agosto de dos mil dieciocho, en que la subdirectora de lo Contencioso de la Dirección Jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado desechó de plano la reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado que la accionante promovió por la eventual actividad irregular de dicho instituto, conforme a las consideraciones siguientes:

- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el derecho a reclamar indemnización se encuentra sujeto a un plazo específico de prescripción, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere conocido la privación del derecho reclamado, que en el caso concreto es expuesto como la pérdida económica de la que supuestamente fue víctima la reclamante por falta de pago de su pensión en los términos sentenciados por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

- Si la actividad irregular reclamada consistente en la supuesta privación económica por el pago realizado de su pensión en forma diversa a la dispuesta en un pronunciamiento jurisdiccional, no debe perderse de vista que la supuesta afectación patrimonial fue conocida por la reclamante con el dictado de la sentencia de once de febrero de dos mil dieciséis. Fecha cierta que permite afirmar el consentimiento en que incurre la persona interesada ya que, conforme al precepto referido el derecho a reclamar la indemnización por esa supuesta actividad irregular prescribió el once de febrero de dos mil diecisiete, es decir, un año después de la supuesta privación del derecho que reclama.

- Si fue hasta el treinta y uno de julio de dos mil dieciocho cuando se presentó la reclamación, resulta claro que la promoción se realizó fuera del término señalado en la ley de la materia para la prescripción, al haber transcurrido en exceso el plazo de un año para ejercer oportunamente la acción correspondiente. Cómputo que, se insiste, inició al momento en que conoció que la actividad irregular y el daño reclamado se concretaron por el no pago de las prestaciones que refiere, lo que aconteció en un momento específico según ha sido precisado con anterioridad.



- Máxime que el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece un plazo para determinar la prescripción de las acciones relacionadas con la materia, esta instrucción no puede desconocer su contenido por contemplar una protección más benéfica hacia el reclamante en lo que respecta a la institución jurídica que nos ocupa, toda vez que los presupuestos procesales que regulan la causa no pueden inobservarse si se encuentran claramente establecidos en la legislación aplicable.

- Con independencia de lo anterior, es importante enfatizar que el origen de la reclamación que se atiende deriva de actos jurisdiccionales que le reconocieron subjetivamente un derecho, tal situación impide que las prestaciones expuestas puedan canalizarse en el sentido solicitado, en virtud (sic) que los daños reclamados por un particular que se encuentren relacionados con funciones materialmente jurisdiccionales están fuera del ámbito del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.

- La determinación sobre el supuesto indebido cálculo de los incrementos a su pensión no es un acto que haya emanado de una actuación de esta entidad de la Administración Pública Federal, sino de una sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el que, en uso de sus atribuciones, resolvió la demanda que le fue instada sobre el tema.

- Tomando en cuenta los elementos probatorios y los criterios jurídicos existentes al momento de dictar su fallo, el tribunal el cita, en uso de sus atribuciones, determinó la situación jurídica de las partes sobre el tema que le fue puesto en estudio, emitiendo argumentaciones que concluyeron con un juicio que determinó la existencia de causas de ilegalidad de la resolución impugnada conforme lo dispone la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sin que lo sentenciado tuviera sustento en las diversas reformas que ha sufrido el contenido del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en los aspectos temporales en que tales modificaciones acontecieron.

- Resulta inconcuso que el daño reclamado deriva estrictamente de una resolución jurisdiccional y no de la prescripción legal aplicable al caso, por ende, la lesividad que se aduce sobre la forma en que el Instituto de Seguridad



y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ha calculado los incrementos a la pensión se encuentra fuera del ámbito del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, al relacionarse con funciones materialmente jurisdiccionales.

• Aunado a lo anterior, el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado dispone de manera expresa en su numeral 20 que la nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa o jurisdiccional no presupone por sí misma derecho a la indemnización, por lo que no genera automáticamente una prerrogativa en beneficio de los particulares.

4. Contra esa determinación el accionante ***** promovió juicio contencioso administrativo del que conoció la Quinta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mismo que radicó bajo el expediente **23524/18-17-05-2**, y seguido el trámite dictó sentencia el ocho de abril de dos mil diecinueve, en la que se reconoció la validez de la resolución administrativa impugnada, la cual se sustentó en las consideraciones siguientes (plasmadas en la sentencia dictada en el amparo directo 366/2019):

"19. Procedió al estudio y resolución conjunta de los conceptos de impugnación primero y segundo del escrito de demanda que (sic) en relación a que no se surtieron los supuestos del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ya que la conducta irregular que se le imputa al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es de carácter omisivo al no calcular, incrementar y pagar correctamente la pensión, lo que le genera que el daño sea de carácter continuo, ya que la lesión no se consumó en un solo evento. Igualmente, que (sic) el citado precepto legal, en relación con el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto, la figura de la prescripción debió de inaplicarse al caso en concreto y ejercerse un control de convencionalidad, ya que la ley contempla la figura de la prescripción como una restricción de la ley y no así una limitación a la garantía de integridad patrimonial del precepto constitucional, los cuales determinó que eran infundados.

"20. De conformidad con el artículo 1o. constitucional, tiene obligación de ejercer el control de constitucionalidad y de convencionalidad, lo que implica la obligación de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos



ahí contenidos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

"21. Exclusivamente los órganos del Poder Judicial de la Federación, en su carácter de Jueces constitucionales, pueden declarar la inconstitucionalidad de una norma por ser contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales, por lo tanto, las demás autoridades jurisdiccionales, como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sólo podrán inaplicar la norma si consideran que no es conforme a la Constitución o a los tratados internacionales.

"22. Reconoció que, dentro de su competencia, se encuentra obligado a respetar los derechos humanos y el derecho de recibir una indemnización por una actividad irregular del Estado, se encuentra previsto en el artículo 109 constitucional; sin embargo, que el acceso a la indemnización, por cuestiones de seguridad jurídica está sujeto a límites y condiciones para su obtención, de entre los cuales se destaca el cumplimiento de los presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia para la interposición de la acción (sic) que se trate, previstos en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; lo que no implica que exista incompatibilidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni que la obtención de tal derecho se encuentra mermada por la circunstancia de que las leyes ordinarias establezcan plazos para hacerlo.

"23. Es infundado el argumento formulado por la parte actora en el sentido de que la figura de la prescripción prevista en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado transgrede el derecho a obtener una indemnización por la actividad irregular del Estado, pues el hecho de que ese derecho está sujeto a límites y condiciones para su obtención, como en el caso lo son los presupuestos procesales, dentro de los cuales se encuentra la necesaria interposición de la reclamación respectiva dentro de los términos legales previstos para ese efecto, por lo que lo que solicita la parte actora, no puede rebasar los presupuestos de procedencia, pues para entrar a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada, es necesario que sean superados los límites jurídicos que permiten el acceso a la justicia, de lo contrario, se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, pues se desconocería la forma de proceder de órganos jurisdiccionales. Además de trastocar



las condiciones procesales de las partes en el juicio, todo lo cual, vulnera la seguridad jurídica que debe imperar en el sistema jurídico mexicano.

"24. No debe inaplicarse uno de los supuestos procesales previstos en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, como lo es la temporalidad de la presentación de la reclamación patrimonial dentro del término previsto para ese efecto, sin que ello implique la vulneración del derecho fundamental de la parte quejosa.

"25. La interpretación más favorable (establecida por el principio *pro homine* o *pro persona*), se da respecto a las normas sobre derechos humanos existentes en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte, como en su propia normativa suprema (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), e implica que las autoridades deberán siempre atender y aplicar la disposición que más beneficie a la persona, dentro de las normas existentes en la citada legislación y en los tratados internacionales.

"26. Dicho principio no puede ser interpretado en el sentido de que se deje de aplicar una normativa interna con la finalidad de que no se observen los presupuestos procesales establecidos en la legislación secundaria aplicable; máxime que en el caso de la responsabilidad patrimonial del Estado, el artículo 109 constitucional establece que las bases, límites y procedimientos se encontrarán previstos en la ley secundaria correspondiente.

"27. De dicho precepto legal se desprende que la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa; además de que los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes y, en su último párrafo, se prevé la facultad de que en la legislación secundaria se pueden establecer válidamente las condiciones para la procedencia de tal responsabilidad, como es la exigencia del tiempo que cuentan las personas para interponerla, sin que ello implique vulneración a derechos humanos.

"28. Contrario a lo expuesto por la parte actora, el hecho de que en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se pre-



vea la temporalidad para ejercer el derecho a la interposición de la reclamación correspondiente, de ninguna forma implica una violación a los derechos de acceso a la justicia y, en específico, a los derechos reconocidos en la Constitución; toda vez que no resulta necesario que los requisitos de procedencia se encuentren contemplados en dicho ordenamiento, pues ahí se confiere la facultad de que las bases, límites y procedimientos se establezcan en la ley secundaria.

"29. El hecho de que el orden jurídico interno prevea requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades administrativas analicen el fondo de los argumentos propuestos por las partes no constituye, en sí mismo, una violación a dicho derecho fundamental.

"30. Se sustentó en la jurisprudencia 1a./J. 22/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro (sic): 'DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL.'

"31. La creación de la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado surgió con la reforma del artículo 113 constitucional, como un instrumento solidario y resarcitorio de las lesiones que se causen a los particulares, teniendo como finalidades: por una parte, la reparación del daño, que tendría un doble efecto: contribuir a robustecer la majestad, respetabilidad y confianza en el derecho y, al mismo tiempo, en el Estado.

"32. Lo que se traduce en la expresión del Estado de derecho y, por otra parte, su incorporación propiciaría la elevación en la calidad de los servicios públicos modificaciones constitucionales que se desarrollarían a través de una ley reglamentaria de la materia, mediante un sistema de responsabilidad directa y objetiva del Estado, y con ello se respeta el principio de proporcionalidad, pues la Constitución prevé ese derecho y, en la misma, se faculta para que las limitantes se contemplen en su ordenamiento secundario.

"33. No existe una restricción legítima, dado que la temporalidad para interponer la reclamación respectiva sólo es una condicionante, que no puede



interpretarse como una restricción puesto que al cumplir con ese requisito se analizaría el fondo de su pretensión, por ende, al no tener la calidad de restricción no se debe justificar tampoco la existencia de una necesidad y adecuación, como lo pretende la parte actora, pues no se niega el derecho a obtener una indemnización, sólo se condiciona su procedencia a que ejerza ese derecho dentro de los plazos de ley, por lo que no resulta procedente la inaplicación del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, al no vulnerar el derecho para obtener una indemnización por la actividad irregular del Estado, ni tampoco vulnerar el principio de supremacía constitucional.

"34. Analizó los términos en que fue expuesta la reclamación que antecedió a la emisión de la resolución impugnada, emitida por la subdirectora de lo Contencioso de la Dirección Jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la que observó que la autoridad demandada desechó por improcedente la reclamación intentada por la parte actora, en virtud de que corrió en exceso el término señalado en el artículo 25 de la ley de la materia para interponerla, pues transcurrió en exceso el año que contaba para hacerlo.

"35. Preciso que la litis, la cual se circunscribe en dilucidar si conforme al artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial de Estado, se actualizó o no la prescripción del plazo para solicitar la indemnización de daños y perjuicios.

"36. Antes de estimar si se actualizaba la prescripción, se debía analizar si la cesación de los efectos de la lesión reclamada era de carácter continuo o no y con base en ello dilucidar cuál era el plazo que corresponde.

"37. El artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización, esta responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa y debe causar daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificar para legitimar el daño.

"38. El artículo 4 de la citada legislación establece que los daños y perjuicios materiales, incluidos los personales y morales, tienen que ser reales, evalua-



bles en dinero, directamente relacionados con una o varias personas y desiguales a los que pudieran afectar (sic) al común de la población.

"39. Los artículos 17 y 18 fijan que los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se iniciarán por reclamación de la parte interesada ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. El artículo 23 exige que las resoluciones que dicte el ente público federal deberán contener como elementos mínimos, la existencia de la relación de la causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado, así como el monto en dinero o en especie de la indemnización, señalando los criterios utilizados para su cuantificación.

"40. De conformidad con el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que señala que el derecho a reclamar la indemnización prescribe en el plazo de un año, que se computará a partir del día siguiente (sic) aquel en que hubiera producido la lesión patrimonial o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo, así como en el caso de que existan daños de carácter físico y psíquico a las personas, el plazo prescriptorio será de dos años, mismo que se interrumpe al iniciarse el procedimiento de reclamación respectivo.

"41. Determinó que la reclamación patrimonial presentada por la parte actora se sustenta en el hecho de que derivado (sic) la omisión de la autoridad en el cálculo, incremento y pago correcto (sic) su cuota diaria de pensión, se le ocasionó un daño patrimonial, por lo que el plazo prescriptorio era de un año.

"42. Del estudio que hizo a las constancias que obran en autos, así como de las manifestaciones realizadas por la parte actora y de la autoridad demandada, se desprendía que solicitó el ajuste e incremento de su cuota diaria de pensión, siendo que mediante sentencia de once de febrero de dos mil dieciséis, dictada por la Séptima Sala Regional Metropolitana de este Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el juicio de nulidad 18885/15-17-07-1, se ordenó que se realizara el ajuste, incremento y correcto cálculo de la cuota diaria de pensión, y con este acto dejó de surtir efectos la lesión que se le produjo, pues en el mismo se atendieron sus pretensiones.



"43. De conformidad con el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, determinó que, al haber obtenido sentencia favorable por el órgano jurisdiccional mencionado, debía computarse el plazo de la prescripción a partir de la fecha en que se suscribió dicha resolución, es decir, el once de febrero de dos mil dieciséis, por lo que el plazo para reclamar la indemnización prescribió el veinticuatro de octubre de dos mil diecisiete.

"44. Tal conclusión coincide con la alcanzada por la autoridad demandada en la resolución impugnada, circunstancia que no fue controvertida por la parte actora, así como tampoco que hubiese obtenido ese fallo favorable en otra fecha o, en su caso, que hubiese sido a través de algún otro, por lo que, ante su falta de impugnación, con el dictado de esa sentencia, se dejaron ocasionarle (sic) daños a la parte actora.

"45. No es obstáculo a lo anterior que dicha sentencia definitiva hubiese sido cumplida hasta el nueve de junio de dos mil diecisiete, con la emisión del oficio ***** , ya que el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es claro al establecer que el cómputo de la prescripción inicia en el momento en que hayan cesado los efectos de la actividad irregular del Estado, mas no así, cuando se hubiesen cumplido en definitiva sus pretensiones.

"46. Con dicha actualización y cálculo de su pensión que se da en cumplimiento a un fallo dictado por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no se seguía afectando su esfera jurídica, sino por el contrario, se le reconoció su derecho subjetivo, lo que no le depara ningún perjuicio, por el contrario reforzaba lo anterior que, en todo caso, el incumplimiento de la misma, sería causa de una responsabilidad administrativa por parte del servidor público que no lo hiciera a través de las medidas de apremio previstas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pero no así, como un acto continuo de la actividad irregular del Estado.

"47. Ello porque el incumplimiento de la misma únicamente concierne a la autoridad demandada a través del servidor público competente para cumplir con lo ordenado, lo que evidencia la intención del legislador al dotar de seguridad al gobernado en torno al momento en que inicia el plazo para reclamar la indemnización, el cual no se encuentra condicionado a ningún factor externo como lo es, el cumplimiento de las sentencias.



"48. Sustentó sus argumentos, en lo sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo directo en revisión 10/2012, así como al resolver el diverso amparo directo en revisión 3542/2013, ejecutorias de las que derivó la tesis aislada 1a. CLXXIX/2014 (10a.), de rubro: 'RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL PLAZO PARA RECLAMAR LOS DAÑOS OCASIONADOS CUENTA A PARTIR DE QUE CESAN LOS EFECTOS LESIVOS.'

"49. De tal modo que si la sentencia de once de febrero de dos mil dieciséis. en la cual se ordenó el correcto ajuste e incremento de su cuota diaria de pensión, otorga certeza en cuanto al momento en que cesan los efectos lesivos de la omisión en cuestión señalada como actividad irregular del Estado, en términos del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es que (sic) a partir de ese día cuando inició el cómputo del derecho a reclamar la indemnización, mismo que feneció el once de febrero de dos mil diecisiete, por lo que si el escrito de reclamación se presentó el treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho, es inconcuso que fue extemporánea su presentación, resultando correcta la determinación a la cual se arribó en la resolución impugnada.

"50. Dada tal conclusión, consideró que no era necesario analizar el resto de los argumentos hechos valer por la parte actora.

"51. No obstante ello, se pronunció sobre el concepto de violación tercero, en el sentido de que el hecho de que se haya determinado la nulidad de la negativa ficta impugnada no implica por sí misma, que se tenga por acreditada la actividad irregular del ente estatal, toda vez que el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece que la nulidad del acto administrativo no presupone, necesariamente, el derecho a la indemnización."

5. Contra esa determinación ***** promovió juicio de amparo directo, del cual correspondió conocer al **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, el cual se radicó con el número de expediente **366/2019** y, **el veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos con voto concurrente se dictó sentencia** en la «que» se negó el amparo a la quejosa, conforme a las consideraciones que se transcriben a continuación:



"SÉPTIMO.—Estudio de fondo.

"52. Respecto de dichas consideraciones, la parte quejosa acude al presente juicio, haciendo valer los siguientes argumentos en el único concepto de violación:

"a. La sentencia reclamada viola en su perjuicio el principio de congruencia consagrado en el artículo 17 constitucional, ya que la actividad administrativa irregular imputada al instituto demandado es de carácter omisivo, ya que se le reclama la omisión de calcular, incrementar y apoyar la cuota diaria pensionaria de la parte quejosa, conforme al cuarto párrafo del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, situación que genera un daño continuo, porque la lesión generada no se consumó en un solo evento, sino que se generó día a día, prolongando su afectación hasta el día uno de octubre de dos mil dieciocho, donde se actualizó efectivamente la cuota diaria pensionaria, mediante oficio ***** , de nueve de junio de dos mil diecisiete.

"b. Insiste que la lesión patrimonial ocasionada por la omisión de la autoridad demandada de calcular, incrementar y pagar la cuota diaria de pensión, conforme al artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es de carácter continuo y, por tanto, resulta aplicable el segundo supuesto de prescripción previsto en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, por tanto, considera 'risorio' (sic) lo manifestado por la autoridad respecto a que la acción indemnizatoria intentada, se encuentra prescrita, ya que omitió tomar en consideración las condiciones particulares que dieron origen a la actividad administrativa que se le imputa; ya que el daño generó una lesión de carácter continuo a su patrimonio hasta que se incrementó y actualizó la cuota pensionaria, por lo que el periodo de la prescripción inició a partir del dos de agosto de dos mil diecisiete y feneció el treinta y uno de julio de dos mil dieciocho, siendo que presentó su solicitud el treinta y uno de julio de dos mil dieciocho, por lo tanto, fue hecha en tiempo y forma.

"c. El órgano jurisdiccional del conocimiento, declaró la validez de la resolución impugnada ya que los efectos lesivos de la actividad administrativa irre-



gular imputada al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cesaron a la emisión de la sentencia dictada por la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo que es incorrecto e impreciso, ya que no puede establecerse a priori que con el dictado de la sentencia, tuvo conocimiento de la actividad administrativa impugnada, y menos el daño ocasionado por la autoridad demandada, ya que no fue hasta que ésta actualizó su cuota pensionaria que la actividad lesiva cesó.

"d. La Sala Regional Metropolitana omitió valorar correctamente la resolución administrativa impugnada, en términos del artículo 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con valor probatorio pleno, donde se estableció fecha cierta para el cese de los efectos lesivos, no obstante la autoridad demandada consideró que a partir de la fecha de la sentencia de nulidad que cesaron los efectos lesivos, lo cual es incorrecto, ya que si bien es cierto que dicho oficio da cumplimiento a la sentencia de nulidad desde un aspecto formal, desde un aspecto material dicha sentencia no se encuentra cumplida con la simple emisión de la resolución, pues fue hasta el mes de octubre de dos mil dieciocho que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado incrementó su cuota pensionaria, por lo que resulta inoperante la figura de la prescripción de la acción indemnizatoria.

"e. La resolución administrativa impugnada contenida en el oficio ***** , de nueve de junio de dos mil diecisiete, fue valorada en términos del artículo 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que resulta incongruente que el órgano jurisdiccional considere que los efectos lesivos cesaron con la emisión de la sentencia de nulidad, no obstante que ello ocurrió fue (sic) hasta que la cuota diaria pensionaria de la parte quejosa fue actualizada.

"f. La acción de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado fue ejercida en debido tiempo y forma, ya que los efectos lesivos de la actividad administrativa irregular consisten en una omisión del instituto en calcular e incrementar su cuota diaria pensaría (sic) conforme a la ley de la materia, efectivamente hasta el mes de octubre de dos mil dieciocho, fecha en que se cumplimentó la sentencia dictada por la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por lo que si el escrito de reclamación por



responsabilidad patrimonial del Estado fue presentado el treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho, ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es claro que resulta improcedente la figura de la prescripción.

"53. Este Tribunal Colegiado, con fundamento en el artículo 76 de la Ley de Amparo, procederá a analizar en forma conjunta los argumentos porque se encuentran estrechamente vinculados entre sí.

"54. Del artículo antes citado se infiere la facultad que tienen los Tribunales Colegiados de Circuito, para realizar el análisis conjunto de los conceptos de violación y los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, en determinados casos, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda; como cuando los motivos de inconformidad guardan estrecha relación, ante lo cual, por razones de orden práctico o de método, se justifica ese estudio global, como acontece en la especie.

"55. Lo anterior es así, dado que en ellos, insiste en manifestar que la actividad administrativa irregular imputada al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como autoridad demandada es de carácter omisivo, ya que se le reclama la omisión de calcular, incrementar y apoyar la cuota diaria pensionaria de la parte quejosa, conforme al cuarto párrafo del artículo 57 de la ley del citado instituto, situación que estima le genera un daño continuo, porque dicha lesión no se consumó en un solo evento, sino que se generó día a día, y prolongó su afectación hasta el día uno de octubre de dos mil dieciocho, donde se actualizó efectivamente la cuota diaria pensionaria, mediante el *****, de nueve de junio de dos mil diecisiete, por lo que, afirma, el periodo de prescripción inició a partir del dos de agosto de dos mil diecisiete y feneció el treinta y uno de julio de dos mil dieciocho, siendo que presentó su solicitud el treinta y uno de julio de dos mil dieciocho.

"56. Dichos argumentos devienen infundados, atendiendo a las siguientes consideraciones:

"57. El principio de acceso a la justicia, a que hace referencia la parte quejosa, se encuentra contenido en el artículo 17 constitucional, que establece lo siguiente: (se transcribe)



"58. De lo ahí dispuesto, se advierte que el derecho de acceso a la justicia no sólo implica la posibilidad de que los gobernados puedan acudir ante tribunales imparciales e independientes previamente establecidos solicitando impartición de justicia, sino que, además, conlleva la obligación que tiene el Estado de asegurar el buen funcionamiento de los mismos, a efecto de que en los plazos y términos que marcan las leyes y cumpliendo con las formalidades esenciales del procedimiento, diriman sin costo alguno las controversias sometidas a su consideración.

"59. En relación con la obligación que con motivo de ese derecho se impone al Estado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha derivado cuatro principios que contribuyen a dar efectividad a la posibilidad de que las personas acudan a los tribunales solicitando que éstos impartan justicia:

"a. Principio de justicia pronta, que es la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes.

"b. Principio de justicia completa, el cual obliga a que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado.

"c. Principio de justicia imparcial, obliga a que los órganos que imparten justicia emitan una resolución apegada a derecho, sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido.

"d. Principio de justicia gratuita, estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como las personas a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.

"60. En cuanto al primero de esos principios, como 'la prontitud' es un concepto subjetivo, el propio artículo 17 constitucional sujetó la prontitud de la justicia a los plazos y términos que para tal efecto establezcan las leyes.



"61. Los principios anteriores se ven reflejados en la jurisprudencia 2a./J. 192/2007, aprobada en sesión privada del diez de octubre de dos mil siete, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES'.

"62. Lo anterior es lo que da seguridad y certeza jurídica a las personas, pues implica que esos plazos y términos deben estar previamente establecidos en las leyes y, por ende, a ellos deben ajustarse tanto las autoridades encargadas de impartir justicia, como los propios justiciables, pues al estar establecidos en las leyes, tienen conocimiento previo de ellos.

"63. Ello implica que su acceso a los órganos jurisdiccionales y su actuación en ellos no es irrestricta, pues para el buen funcionamiento de la administración de justicia, el derecho de acceso a la justicia debe ejercerse en los plazos y términos que marcan las leyes, por ende, el mismo está limitado a una determinada temporalidad.

"64. Efectivamente, todas las personas tienen derecho de acudir a los tribunales a plantear una pretensión o defenderse de ella, a través de un procedimiento en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; sin embargo, ese derecho se debe ejercer de manera oportuna, es decir, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes pues, de lo contrario, se corre el riesgo de que éste, según sea el caso, prescriba, precluya o caduque.

"65. En ese sentido, la prescripción, que es la figura que al caso interesa, tiene una doble y distinta significación, según el efecto que se le dé, ya sea positivo o negativo.

"66. El efecto es positivo cuando se denomina adquisitiva, de dominio o usucapión, de tal forma que permite adquirir la propiedad o dominio de un bien, cuando éste se posee en las condiciones y durante el tiempo previsto en la ley; en cambio si el efecto es negativo, la prescripción que se denomina liberatoria o



extintiva, permite librar obligaciones, al considerar extinguido un derecho como consecuencia de su falta de ejercicio durante el tiempo establecido en la ley.

"67. Como se ve, este último supuesto implica una sanción que se impone a las personas que no ejercitan o reclaman oportunamente su derecho, porque si bien la garantía de acceso a la justicia es un derecho que tienen frente al poder público, ese derecho es correlativo a una obligación, que contribuye al buen funcionamiento de la administración e impartición de justicia, la cual consiste en que el gobernado se sujete a cumplir con los requisitos, términos y condiciones que imponen las leyes sustantivas y procesales, por tanto, cualquier gobernado que pretenda tener acceso a la justicia, debe manifestar esa voluntad de manera oportuna ya que, de lo contrario, la ley, a través de la prescripción, presume una falta de interés al respecto.

"68. En efecto, la prescripción es una institución de orden público que contribuye a dar seguridad y certeza jurídica, pues a través de ésta 'la ley presume' que quien lleva su negligencia hasta el grado de no reclamar o hacer uso de sus derechos en cierto tiempo, es porque los abandonó, de manera que apoyándose en el interés público que no puede permitir la incertidumbre de los propios gobernados, el legislador se ha visto en la necesidad de fijar un plazo para que ésta opere, de ahí que no pueda quedar al arbitrio de las personas la posibilidad de retardar o postergar indefinidamente la posibilidad de poner en marcha el mecanismo judicial a efecto de solicitar impartición de justicia, con la consecuente incertidumbre e inseguridad que pudiera provocarse a terceros, de ahí la necesidad de sancionar ese desinterés a través de la prescripción.

"69. Así, como se advierte, la '*ratio legis*' de las disposiciones legales que norman la prescripción liberatoria o extintiva, es evitar la posibilidad de que en cualquier momento se pueda poner en movimiento la maquinaria judicial, con base en acciones que se sustentan en derechos que han sido abandonados por el tiempo suficiente para considerar que su titular perdió interés en ellos, evitando así daños sociales, al no mantener en un estado de inseguridad e incertidumbre, a los gobernados que pueden verse inmersos en una contienda judicial, por lo que no puede quedar al arbitrio del titular de un derecho que se ha visto afectado, el ejercer una acción de manera indefinida o impostergradable.



"70. Aunque la prescripción es una institución de orden público que contribuye en dar certeza y seguridad jurídica, no deja de ser una sanción para las personas que no ejerzan de manera oportuna sus derechos, por tanto, esa oportunidad, que se basa en una determinada temporalidad fijada en la ley, debe ser razonable a efecto de no anular el derecho mismo de acceder a la justicia.

"71. Lo anterior es así, porque si bien se deja a voluntad del legislador establecer los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia y, por ende, el plazo en que debe operar la prescripción, lo cierto es que esa voluntad no es irrestricta, tal y como lo ha definido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 113/2001, derivada de la contradicción de tesis 35/2000, que fue aprobada en sesión pública celebrada el diez de septiembre de dos mil uno, que establece lo siguiente:

"JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL. De la interpretación de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General de la República se advierte que en ese numeral se garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas, y si bien en ese precepto se deja a la voluntad del legislador establecer los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia, debe estimarse que en la regulación respectiva puede limitarse esa prerrogativa fundamental, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, siempre y cuando las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan encuentren sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la propia Constitución General de la República; por ende, para determinar si en un



caso concreto la condición o presupuesto procesal establecidos por el legislador ordinario se apegan a lo dispuesto en la Norma Fundamental deberá tomarse en cuenta, entre otras circunstancias, la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da.' (Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 5)

"72. Ahora bien, es necesario traer a contexto el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que establece lo siguiente: (Se transcribe)

"73. Conforme al precepto legal anterior, el derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, que se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años.

"74. De ahí que, contrario a lo que aduce la parte quejosa, sí resulta aplicable tal precepto legal al caso concreto, porque tal y como lo resolvió el órgano jurisdiccional del conocimiento, los efectos lesivos de lo que ella considera como 'actividad administrativa irregular' (omisión de calcular debidamente la cuota pensionaria), cesaron con la sentencia que declaró la nulidad de la resolución que impugnó ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, misma que fue valorada correctamente de conformidad con el artículo 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"75. Al resolver el amparo en revisión 764/2018 la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó dicho artículo y sostuvo que existen dos plazos para reclamar la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado generada por el actuar administrativo irregular de los entes federales: (1) el plazo de prescripción genérico de un año para los daños patrimoniales; y (2) el plazo de prescripción excepcional o especial de dos años cuando 'existan daños de carácter físico o psíquico a las personas'.

"76. Ahora, es patente señalar que la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó el criterio acerca de que el derecho a la



jubilación es de tracto sucesivo por devengarse diariamente y subsiste por toda la vida del trabajador; de ahí que fuera correcto que el órgano jurisdiccional del conocimiento resolviera que la actividad irregular imputada a la autoridad demandada, consistente en la omisión de calcular e incrementar la cuota diaria pensionaria conforme al cuarto párrafo del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, constituye un acto de carácter continuo que cesó sus efectos con el dictado de la sentencia de nulidad por la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, puesto que en dicha resolución se declaró la nulidad del acto impugnado y se le ordenó que realizara el ajuste, incremento y correcto cálculo de la cuota diaria de pensión; en tal virtud, constituye el acto por el cual dejó de surtir sus efectos la lesión reclamada.

"77. En efecto, es a partir de ese momento que cesaron los efectos lesivos, pues es justamente con esa resolución que se reconoció la pretensión de la parte aquí quejosa y se ordenó retroactivamente la debida cuantificación de su pensión, sin que en el caso se hubiese tratado de una omisión del pago de la cuota pensionaria, ya que la litis se centró en una indebida cuantificación, cuestión que fue reconocida por el órgano jurisdiccional del conocimiento y con ello se le restituyó en el pleno goce de sus derechos, con independencia que (sic) de que los cálculos realizados y el pago efectuado sobrevinieran en el año dos mil dieciocho.

"Decisión.

"78. Atendiendo a las consideraciones relatadas (que el plazo de un año para reclamar la indemnización correspondiente prescribió el veinticuatro de octubre de dos mil diecisiete), y toda vez que los argumentos hechos valer resultaron infundados, procede negar el amparo solicitado."

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. En este punto, procede verificar si existe o no la contradicción de tesis denunciada.

Al respecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que existe contradicción de tesis cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo



punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, así lo estableció en la jurisprudencia 72/2010, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE AUN CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 72/2010, determinó que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho; sin que para determinar su existencia el esfuerzo judicial deba centrarse en detectar las diferencias entre los asuntos, sino en solucionar la discrepancia. Asimismo, en la tesis P. XLVII/2009, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.', esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que ante situaciones en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a dar certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. En esa medida, puede determinarse válidamente la existencia de una contradicción de tesis no obstante que los criterios sostenidos por los tribunales participantes deriven de problemas jurídicos suscitados en procedimientos o juicios de naturaleza distinta, siempre y cuando se trate, precisamente, del mismo problema jurídico."²

Ahora, del análisis de las ejecutorias examinadas, se desprende que **sí existe contradicción** entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Quinto y Sexto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Lo anterior porque de la lectura de los criterios contendientes se obtiene que el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** resolvió que los efectos de la conducta reclamada al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado cesan hasta que la

² Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, página 7.



parte quejosa ya no los resienta más, siendo esto cuando la nueva cuota pensionaria se ve reflejada en nómina, por tanto, el plazo prescriptivo de un año dispuesto en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado debe computarse a partir de ese momento.

Mientras que el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** determinó que la omisión de calcular e incrementar la cuota diaria pensionaria constituye un acto de carácter continuo que cesó sus efectos con el dictado de la sentencia en el juicio contencioso administrativo, puesto que en dicha resolución se declaró la nulidad del acto impugnado y se ordenó al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que realizara el ajuste, incremento y correcto cálculo de la cuota diaria de pensión; en tal virtud, constituye el acto por el cual dejó de surtir sus efectos la lesión reclamada y a partir de ese momento debe computarse el plazo prescriptivo de un año dispuesto en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Por tanto, en atención a las consideraciones expresadas, la contradicción de tesis se constreñirá a determinar cuándo es el momento en que cesan los efectos lesivos y a partir del cual debe considerarse comienza el término de la prescripción a que se refiere el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para el caso en que se haya venido pagando de manera irregular la cuota diaria pensionaria, otorgada conforme a lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El tema que se analiza en esta contradicción se vincula únicamente a definir el momento en que se debe considerar que inicia el plazo de prescripción para reclamar la reparación de los daños que pudieran ocasionarse con un incorrecto cálculo de la cuota pensionaria, sin que ello implique pronunciamiento en cuanto a si se configura o no actividad irregular del Estado.

Lo anterior en razón de que los Tribunales Colegiados contendientes no formularon pronunciamiento al respecto y en este sentido el criterio que se determina no resulta contrario a las tesis 2a. CVII/2016 (10a.) y 2a. V/2015 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dicen:



"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ILICITUD DEL ACTO ADMINISTRATIVO NO CONFIGURA, EN SÍ MISMA, LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR. De acuerdo con la tesis 2a. V/2015 (10a.) (*) sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la nulidad del acto administrativo no presupone, por sí misma, el derecho a la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, pues el legislador estableció un procedimiento específico para ello, establece los lineamientos y bases adjetivas que deben respetarse en aras de determinar si ha lugar al pago de daños y perjuicios al particular, precisamente, por esa actividad lesiva, el cual debe sustanciarse, pues de lo contrario, se correría el riesgo de transgredir indebidamente el equilibrio presupuestario que se pretende conservar mediante el sistema de responsabilidad patrimonial estatal. Como se advierte de lo anterior, la determinación jurisdiccional de la ilegalidad del acto administrativo no se traduce, en sí y por sí misma, en la acreditación de la actividad administrativa irregular, sino que únicamente sirve de base para sustentar la reclamación que los gobernados interpongan por la responsabilidad patrimonial del Estado. En ese sentido, resulta válido aseverar que toda actividad administrativa irregular se traduce en un acto ilícito, mas no todo acto declarado ilícito constituye una actividad administrativa irregular; en tanto que la actualización de ésta tiene sus propias reglas adjetivas y sustantivas que son inherentes al sistema de responsabilidad patrimonial del Estado. Máxime que, de la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se desprende que la actividad administrativa irregular debe concebirse como aquella que se genera excepcionalmente, y que la 'irregularidad' de la conducta no debe vincularse con su 'ilicitud', pues no son vocablos equiparables tratándose de la responsabilidad patrimonial del Estado, en tanto ésta se proyecta a la responsabilidad objetiva y directa del Estado mexicano de reparar los daños ocasionados por los particulares y que no tengan la obligación jurídica de soportar, conforme a las bases y lineamientos instituidos en la propia responsabilidad patrimonial del Estado."³

"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA NULIDAD DEL ACTO IMPUGNADO DECRETADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NO IMPLICA, NECESARIAMENTE, UNA ACTIVIDAD IRREGULAR DEL ENTE ES-

³ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 1558.



TATAL. La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es reglamentaria del párrafo segundo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. En esa lógica, el hecho de que en el juicio contencioso administrativo se declare la nulidad del acto impugnado no implica, necesariamente, que se tenga por acreditada 'la actividad irregular' del ente estatal, en virtud de que la ley citada prevé las cargas probatorias y principios que deben observarse para ese efecto, siendo un requisito ineludible acreditar la relación causal entre la acción u omisión imputada al ente estatal y el daño causado, y que a su vez, se puedan hacer valer las excepciones señaladas en la ley; máxime que el artículo 20 del referido ordenamiento legal establece que la nulidad del acto administrativo 'no presupone por sí misma derecho a la indemnización', pues para ello debe sustanciarse el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, conforme a las reglas de la ley reglamentaria mencionada."⁴

QUINTO.—**Determinación del criterio que debe prevalecer.** Con fundamento en los artículos 217, párrafo segundo y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio de este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, que a continuación se sustenta.

Como punto de partida es relevante considerar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 4227/2014, en relación con el tema de la prescripción, consideró lo siguiente:

- Si bien los gobernados tienen derecho de acudir a los tribunales a plantear una pretensión o defenderse de ella, a través de un procedimiento en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, lo cierto es que **ese derecho se debe ejercer de manera oportuna**, es decir, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, pues de lo contrario, se corre el riesgo de que prescriba, precluya o caduque.

⁴ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1772.



- La prescripción tiene un doble y distinto significado, según el efecto que se le dé, ya sea positivo o negativo.

- Si el efecto es positivo, la prescripción (que se denomina **adquisitiva, de dominio o usucapión**) permite adquirir la propiedad o dominio de un bien cuando éste se posee en las condiciones y durante el tiempo previsto en la ley; en cambio si el efecto es negativo, la prescripción (que se denomina **liberatoria o extintiva**) permite librar obligaciones al considerar extinguido un derecho como consecuencia de su falta de ejercicio durante el tiempo establecido en la ley.

- Esta última prescripción implica una sanción que se impone al gobernado que no ejercita o reclama oportunamente su derecho.

- La garantía de acceso a la justicia es un derecho que tiene el gobernado frente al poder público, correlativo de una obligación que contribuye al buen funcionamiento de la administración e impartición de justicia, la cual consiste en que el gobernado se sujete a cumplir con los requisitos, términos y condiciones que imponen las leyes sustantivas y procesales, por tanto, cualquier gobernado que pretenda tener acceso a la justicia debe manifestar esa voluntad de manera oportuna, ya que de lo contrario la ley, a través de la prescripción, presume una falta de interés al respecto.

- La prescripción es una institución de orden público que contribuye a dar seguridad y certeza jurídica, y aun cuando pudiera parecer contraria a la equidad, la cual no permite que se despoje a nadie de sus bienes en contra de su voluntad, ni que uno se enriquezca en perjuicio o detrimento de otro, a través de ésta "la ley presume" que quien lleva su negligencia hasta el grado de no reclamar o hacer uso de sus derechos en cierto tiempo, es porque los abandonó, de manera que para no permitir la incertidumbre de los propios gobernados, el legislador fija un plazo para que ésta opere, pasado el cual no se pueda inquietar a los poseedores ni hacer averiguaciones sobre derechos demasiado tiempo abandonados. De lo contrario nadie estaría a salvo de pretensiones envejecidas, respecto de las cuales probablemente ya no tendrían pruebas para defenderse. De ahí que no pueda quedar al arbitrio de los gobernados la posibilidad de retardar o postergar indefinidamente la posibilidad de poner en marcha el mecanismo judicial a efecto de solicitar impartición de justicia, con la consecuente incertidumbre e inseguridad que pudiera provocarse a terceros.



- La "*ratio legis*" de las disposiciones legales que norman la prescripción liberatoria o extintiva es evitar la posibilidad de que en cualquier momento se pueda poner en movimiento la maquinaria judicial, con base en acciones que se sustentan en derechos que han sido abandonados por el tiempo suficiente para considerar que su titular perdió interés en ellos, evitando así los daños sociales que se generarían de mantener en un estado de inseguridad e incertidumbre a los gobernados que pueden verse inmersos en una contienda judicial, por lo que no puede quedar al arbitrio del titular de un derecho que se ha visto afectado el ejercer una acción de manera indefinida o impostergable.

- Atendiendo a lo anterior, es dable concluir que si bien la prescripción es una sanción que se impone al gobernado (actor) que no ejercita o reclama oportunamente sus derechos, también representa un beneficio para el gobernado (demandado) que debe satisfacer ese reclamo, pues el fin último de la prescripción radica en la espera a que razonablemente puede ser sometido el deudor o sujeto pasivo, pues esta espera de la pretensión a que se somete el deudor tiene que tener una duración razonable, a fin de evitar una prolongada espera que genere incertidumbre jurídica, ya que ello va en contra del interés social y la seguridad de las relaciones jurídicas.

- Aunque la prescripción es una institución de orden público que contribuye en dar certeza y seguridad jurídica, no deja de ser una sanción para el gobernado que no ejerce de manera oportuna sus derechos, por tanto, esa oportunidad que se basa en una determinada temporalidad fijada en la ley **debe ser razonable a efecto de no anular el derecho mismo de acceder a la justicia**.

- Lo anterior es así, porque si bien se deja a voluntad del legislador establecer los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia y, por ende, el plazo en que debe operar la prescripción, lo cierto es que esa voluntad no es irrestricta.

- Si bien la prescripción es una institución que lejos de resultar inconstitucional contribuye a dar seguridad y certeza jurídica a los gobernados y en esa medida ayuda a fortalecer y dar congruencia al sistema de impartición de justicia, lo cierto es que a fin de que esa institución no anule el derecho de acceso a la justicia, el plazo para que opere debe ser razonable y proporcional con el fin que busca.



Las consideraciones anteriores se apoyaron en la jurisprudencia P./J. 113/2001, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es el siguiente: "JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL.",⁵ así como de la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, sustentada por esta Primera Sala, cuyo epígrafe es: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES."⁶

⁵ "JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL. De la interpretación de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General de la República se advierte que en ese numeral se garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas, y si bien en ese precepto se deja a la voluntad del legislador establecer los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia, debe estimarse que en la regulación respectiva puede limitarse esa prerrogativa fundamental, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, siempre y cuando las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan encuentren sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la propia Constitución General de la República; por ende, para determinar si en un caso concreto la condición o presupuesto procesal establecidos por el legislador ordinario se apegan a lo dispuesto en la Norma Fundamental deberá tomarse en cuenta, entre otras circunstancias, la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 5.

⁶ "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través



A partir de lo anterior, se debe establecer el sentido de interpretación que debe darse al artículo 25⁷ de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el cual, conforme a su contenido prevé **dos plazos** para reclamar la indemnización por la responsabilidad patrimonial del Estado generada por el actuar administrativo irregular de los entes federales: **(I)** el plazo de prescripción genérico de un año para los daños patrimoniales; y **(II)** el plazo de prescripción excepcional o especial de dos años cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas.

En el primer caso, que es el que interesa a la materia de esta contradicción, el plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado criterio en el sentido de que el plazo de la prescripción para re-

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. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos –desembarazados, libres de todo estorbo– para impartir justicia en los plazos y términos que fijan las leyes, significa que el poder público –en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial– no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos." . Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 124.

⁷ "**Artículo 25.** El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años.

"Los plazos de prescripción previstos en este artículo, se interrumpirán al iniciarse el procedimiento de reclamación, a través de los cuales se impugne la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron los daños o perjuicios."



clamar la reparación de los daños, conforme a lo dispuesto en el citado artículo 25, inicia a partir de que cesan los efectos lesivos de los hechos dañosos, si se trata de actos de carácter continuo.

Por lo tanto, consideró que mientras no cesen dichos efectos no comenzará a correr el plazo y la víctima tendrá expedito su derecho para reclamar la indemnización.

Lo anterior conforme a la tesis 1a. CLXXIX/2014 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro (sic) y texto siguientes:

"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL PLAZO PARA RECLAMAR LOS DAÑOS OCASIONADOS CUENTA A PARTIR DE QUE CESAN LOS EFECTOS LESIVOS. El plazo a partir del cual corre la prescripción para reclamar la reparación de los daños, conforme al artículo 25 de la ley de la materia, es a partir de que cesan los efectos lesivos de los hechos dañosos, si se trata de daños de carácter continuo. Por lo tanto, mientras no cesen los daños no comenzará a correr el plazo y por lo tanto la víctima tendrá expedito su derecho para reclamar la indemnización."⁸

Asimismo, la Primera Sala del Alto Tribunal, en diverso criterio, estableció que el plazo de la prescripción para demandar el pago de una indemnización inicia una vez que el daño sea conocido, porque a partir de ese momento no hay una justificación para dejar de contar el plazo o dejarlo abierto indefinidamente.

Precisó que la razón de ser de la prescripción es establecer un plazo límite que sea razonable para el ejercicio de las acciones, de forma que la posibilidad de ejercerlas no quede abierta de manera indefinida, pues ocasionaría inseguridad jurídica.

Lo anterior, conforme a las tesis 1a. LXXVII/2015 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro (sic) y texto siguientes:

⁸ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 818.



"NEGLIGENCIA MÉDICA. EL HECHO DE QUE LOS DAÑOS CAUSADOS NO HAYAN CESADO, NO IMPLICA QUE EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN CORRESPONDIENTE SEA IMPRESCRIPTIBLE, PUES EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE LA PRESCRIPCIÓN INICIA UNA VEZ QUE EL DAÑO SEA CONOCIDO. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que no es correcto sostener que por el hecho de que los daños causados por negligencia médica 'no hayan cesado', siga expedito el plazo para demandar el pago de una indemnización por responsabilidad civil, pues ello ocasionaría que, en los casos en los que el daño sea permanente, la acción de responsabilidad civil sea imprescriptible; además, porque la razón de ser de la prescripción es establecer un plazo límite que sea razonable para el ejercicio de las acciones, de forma que la posibilidad de ejercerlas no quede abierta de forma indefinida, pues ocasionaría inseguridad jurídica. En ese sentido, al resolver la contradicción de tesis 319/2010, de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 113/2011 (9a.) (1), consideró que el término de la prescripción para el ejercicio de la acción debe empezar a correr una vez que el daño sea conocido, porque a partir de ese instante, no hay una justificación para dejar de contar el plazo o dejarlo abierto indefinidamente."⁹

En el presente caso el acto lesivo a que hace referencia el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se pretende materializar en la actividad administrativa irregular del Estado atribuida al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, consistente en la omisión de calcular, incrementar y pagar la cuota diaria de pensión conforme a lo dispuesto en el artículo 57 de la ley de ese instituto, el cual es un acto de tracto sucesivo, porque la conducta de la autoridad implica la materialización de no entregar correctamente la pensión y que la diferencia se mantenga en su poder, además, se realiza en forma consecutiva atento a que la pensión se genera día con día, por lo que, en ese orden, se considera que el plazo de la prescripción para reclamar la reparación de los daños ocasionados inicia a partir de que cesan los efectos lesivos de la omisión de calcular correctamente, incrementar y pagar la cuota diaria de pensión de que se trata.

⁹ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1406.



Aunado a lo anterior, los actos denunciados como actividad irregular del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con motivo del ejercicio de sus atribuciones, se fundaron en pronunciamientos jurisdiccionales, que al encontrarse firmes, adquirieron el carácter de verdad jurídica, y constituye éste el momento en que de manera plena y cierta cesan los efectos lesivos, pues a partir de ahí es que dicho instituto debe ceñir su actuar al derecho reconocido en cuanto al ajuste, incremento y correcto cálculo de la cuota diaria de pensión.

Así, la sentencia de nulidad firme determina el momento en que cesan los efectos lesivos, pues ha dejado de surtir efectos la omisión indebida del cálculo y permite a los gobernados tener certeza plena sobre la existencia de un déficit en su patrimonio.

La fecha en que adquiere firmeza el fallo en la jurisdicción contenciosa administrativa constituye el momento en que, en términos del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, cesan los efectos lesivos del hecho dañoso, e inicia el plazo de prescripción para reclamar la reparación de los daños ocasionados, sin que sea necesario que se constituya cantidad líquida para que el derecho que le corresponde al pensionado se incorpore a su esfera jurídica, pues si bien la cuantificación es el reflejo material del derecho, la omisión de calcular correctamente la cuota diaria de pensión termina –y, por tanto, sus efectos lesivos– cuando se encuentran firmes los lineamientos que deberá aplicar la autoridad, debido a que jurídicamente ha dejado de existir la omisión.

Por tanto, a partir de la fecha en que la sentencia dictada en un juicio contencioso administrativo adquiere el carácter de cosa juzgada, es que debe iniciar el cómputo del plazo de un año que prevé el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para que opere la prescripción, lo que constituye un límite razonable para ejercer la acción, pues el precepto es claro en establecer que el plazo de la prescripción inicia en el momento en que hayan cesado los efectos de la actividad irregular del Estado, lo que en el caso acontece al incorporarse el derecho correspondiente de manera definitiva a la esfera jurídica del gobernado.



En ese sentido, los actos relacionados con la ejecución de la sentencia de nulidad, como es la cuantificación de cantidades o la fecha en que se declara cumplido el fallo, no pueden considerarse puntos de partida para el inicio del plazo de un año para promover reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado, por tratarse de actos accesorios al derecho incorporado a la esfera jurídica del gobernado, que se relacionan con la etapa del cumplimiento de la sentencias cuyo cauce procesal es diverso al de la acción por responsabilidad patrimonial, considerar lo contrario crearía la posibilidad de que el plazo de prescripción quedara indefinido, incluso hasta que se acatara en sus términos la sentencia, lo que ocasionaría, incluso, inseguridad jurídica, en razón de que el gobernado no estaría en aptitud de conocer con certeza el momento legalmente oportuno para formular su reclamo ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En efecto, como se ha dicho, el cumplimiento de las sentencias dictadas en los juicios contenciosos administrativos conllevan cauce diverso al de la responsabilidad patrimonial del Estado y, en este sentido, cabe reiterar que el criterio que prevalece no prejuzga en cuanto a si se configura o no la actividad irregular derivada de la omisión de calcular correctamente la cuota pensionaria en términos del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sino que se constriñe al momento en que inicia el plazo de prescripción correspondiente.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Si existe la contradicción de tesis denunciada entre los Tribunales Colegiados Quinto y Sexto en Materia Administrativa del Primer Circuito, por las razones y en los términos precisados en el considerando quinto de esta ejecutoria.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Notifíquese; envíese testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; remítase copia certificada de la presente resolución y de la tesis que de ella deriva a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis (sic) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para



su publicación en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, por **mayoría** de votos de las y los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Óscar Palomo Carrasco, Antonio Campuzano Rodríguez, Francisco García Sandoval, María del Pilar Bolaños Rebollo, Sergio Urzúa Hernández, Alfredo Enrique Báez López, Gaspar Paulín Carmona, Emma Gaspar Santana, María Guadalupe Molina Covarrubias, Jesús Alfredo Silva García, Ma. Gabriela Rolón Montaña, Jorge Higuera Corona, Amanda Roberta García González (presidenta) e Irma Leticia Flores Díaz (ponente); contra el voto de las Magistradas Guillermina Coutiño Mata y Rosa González Valdés y los Magistrados Osmar Armando Cruz Quiroz, José Patricio González-Loyola Pérez, Marco Antonio Bello Sánchez, Fernando Andrés Ortiz Cruz, Arturo César Morales Ramírez y Juan Carlos Cruz Razo.

"El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 35/2019, se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado."

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/172 A (10a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas y en la página 2184 de esta *Gaceta*.

Las tesis aisladas 2a. CVII/2016 (10a.), 2a. V/2015 (10a.), 1a. CLXXIX/2014 (10a.) y 1a. LXXVII/2015 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de noviembre de 2016 a las 10:22 horas, 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas, 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular que formula el Magistrado Marco Antonio Bello Sánchez en la contradicción de tesis 35/2019.

Me aparto del criterio de la mayoría por el que el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito decidió sustentar el criterio de que en términos del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el momento en que cesan los efectos lesivos del hecho dañoso e inicia el plazo de prescripción para reclamar la reparación de los daños ocasionados, es a partir de la fecha en que la sentencia dictada en un juicio contencioso administrativo adquiere la calidad de cosa juzgada.

Asimismo, se afirma que en el caso no es necesario que se constituya cantidad líquida para que el derecho que le corresponde al pensionado se incorpore a su esfera jurídica, pues si bien la cuantificación es el reflejo material del derecho, la omisión de calcular correctamente la cuota diaria de pensión termina.

Lo antes expuesto motiva el voto particular de mi parte, que expongo en los términos siguientes:

El criterio aprobado sostiene que los actos relacionados con la ejecución de la sentencia de nulidad, como es la cuantificación de cantidades o la fecha en que se declare cumplido el fallo, no pueden considerarse puntos de partida para el inicio del plazo de un año para promover la reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado, por tratarse de actos accesorios al derecho incorporado a la esfera jurídica del gobernado, que se relacionan con la etapa del cumplimiento de las sentencias cuyo cauce procesal es diverso al de la acción por responsabilidad patrimonial.

Como corolario a su argumentación, se sostiene que de no considerar lo expuesto en el párrafo anterior se generaría la posibilidad de que el plazo de prescripción quedaría indefinido.

Sin embargo, a mi parecer, por una parte se desatiende que en uno de los supuestos no está sometido a consideración del Tribunal Federal Contencioso el cumplimiento de una resolución de nulidad, pues en el caso, el acto que motivó la presentación de la reclamación en junio de dos mil dieciocho, lo fue el oficio DPSH/CS/01105/2017 de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, dictado por el jefe del Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en el que



dicha autoridad reconoció que debía ajustarse la cuota diaria pensionaria, misma que sería instalada en la nómina del mes de junio del mismo año.

Posterior a esa resolución de marzo de dos mil diecisiete, la parte actora en el juicio de nulidad, promovió la reclamación de pago de indemnización por daños y perjuicios derivado de lo que consideró una actividad irregular a cargo del instituto por omitir, calcular, incrementar y pagar su pensión. Por lo que en sentido estricto la cesación de los efectos lesivos no está asociada al dictado de una sentencia, por el contrario, mediaba un acto conforme al cual la parte promovente de la reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado (sic).

Por otra parte, al tratarse de un acto de carácter continuo, no es dable fijar la cesación de efectos, pues la satisfacción de un beneficio debe ser real y material no formal, pues precisamente en eso se sustenta la existencia de la actividad irregular del Estado, ya que no es trascendente la existencia de una resolución formal que fija una obligación para una autoridad, pues es bien sabido el retardo en el cumplimiento de obligaciones que aun vinculadas a resoluciones de nulidad o incluso de amparo, en las que las autoridades son negligentes y displicentes para atenderlas, lo que provoca que se agudicen los efectos de la actividad irregular del Estado, pues constituyen conductas ajenas al buen hacer del Estado que por su desatención, incapacidad e ineficacia afectan a los gobernados a quienes se les priva de un derecho legítimamente tutelado.

Como tercer elemento que no fue tomado en cuenta por la mayoría, es el que consiste en que no media consideración alguna que establezca que la omisión en el pago correcto de una pensión constituya una actividad irregular del Estado, pues no hay determinación alguna al respecto, pues los tribunales contendientes conocieron de las resoluciones que confirmaron el desechamiento de las reclamaciones de pago de indemnización por actividad irregular del Estado que fueron presentadas ante el instituto asegurador, mismo que sin establecer la procedencia de los reclamos, a ambos los consideró extemporáneos.

Máxime que en la propuesta aprobada se citó criterio acerca de que la declaratoria de nulidad de una resolución administrativa no significa necesariamente la existencia de la actividad irregular del Estado.

En suma, las desatenciones anteriores me hacen apartarme del criterio sustentado por la mayoría y arribar al convencimiento de la ausencia de argumentos que



satisfagan en su integridad la temática a analizar en la fijación del criterio resuelto.

"El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 35/2019, se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado."

Este voto se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formulan los Magistrados Rosa González Valdés, Osmar Armando Cruz Quiroz, Arturo César Morales Ramírez y Juan Carlos Cruz Razo, en la contradicción de tesis 35/2019.

En este asunto muy respetuosamente lamentamos apartarnos de la propuesta que se sometió a discusión, por lo siguiente:

En principio, se precisa que, coincidimos con la propuesta presentada en el sentido de que el tema que se analiza en esta contradicción se vincula únicamente a definir el momento en que se debe considerar inicia el plazo de prescripción para reclamar la reparación de los daños que pudieran ocasionarse con un incorrecto cálculo de la cuota pensionaria, sin que ello implique pronunciamiento en cuanto a si se configura o no actividad irregular del Estado.

La omisión de calcular, incrementar y pagar la cuota diaria de pensión conforme a lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es un acto de tracto sucesivo.

El artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, contiene en su primer enunciado dos hipótesis para que opere la prescripción para reclamar la indemnización derivada de una actividad irregular, el primero: a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial; el segundo: a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo.

En el caso que se analiza y conforme a la primera hipótesis del enunciado del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el daño



se causa en el momento en que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado omite calcular, incrementar y pagar la cuota diaria de pensión conforme a lo dispuesto en el artículo 57 de la ley de ese instituto.

En otro momento distinto, se reconoce la existencia de esa violación a través de una sentencia firme del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que declara la nulidad del acto impugnado. Cabe recordar que, conforme a la teoría de las nulidades, la declaración de nulidad de un acto administrativo tiene efectos retroactivos.

Así, el daño provocado por el acto impugnado, cesa hasta el momento en que materialmente se paga al pensionado las cantidades correspondientes al cálculo correcto o incremento de su pensión conforme al artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como consecuencia de una sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En otros términos, consideramos que con el dictado de la sentencia firme no cesa el daño causado al pensionado, como sí cesa, en el momento en que se pagan los incrementos de la pensión conforme al artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En esa medida, contrario a lo que se sostuvo por la mayoría de los integrantes del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, consideramos que **el plazo para que opere la prescripción para reclamar una indemnización por daño patrimonial del Estado**, atribuido al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por la omisión o el indebido pago de incrementos previstos en el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, **empieza a contar a partir de la fecha en que materialmente se haya pagado al pensionado su pensión conforme a lo ordenado en una sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.**

Por ello, votamos en contra del proyecto.

"El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo



de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 35/2019, se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado."

Este voto se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE UN AÑO PARA QUE OPERE LA PRESCRIPCIÓN EN AQUELLOS ASUNTOS DONDE SE SOLICITA EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN DERIVADA DE LA CONSTITUCIÓN DE DERECHOS PENSIONARIOS, INICIA CON LA EMISIÓN DE LA SENTENCIA FIRME DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO QUE ORDENA EL AJUSTE EN LA CUOTA DIARIA DE PENSIÓN.

Se considera que el acto lesivo a que hace referencia el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es decir, la actividad administrativa irregular del Estado, atribuida al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), consistió en la omisión de calcular, incrementar y pagar la cuota diaria de pensión conforme a lo dispuesto en el artículo 57 de la ley de ese Instituto, el cual es un acto de tracto sucesivo, porque la conducta de la autoridad implica la materialización de no entregar correctamente la pensión y que la diferencia se mantenga en su poder; además, se realiza en forma consecutiva atento a que la pensión se genera día con día. Los actos denunciados como actividad irregular del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con motivo del ejercicio de sus atribuciones, se fundaron en pronunciamientos jurisdiccionales, que a partir de la fecha de su firmeza, adquieren el carácter de verdad jurídica y constituye éste el momento en que de manera plena y cierta cesan los efectos lesivos, pues a partir de ese momento dicho Instituto debe ceñir su actuar al derecho reconocido en cuanto al ajuste, incremento y correcto cálculo de la cuota diaria de pensión. Por tanto, es a partir de la fecha en que la sentencia dictada en un juicio contencioso administrativo adquiere el carácter de cosa juzgada, que debe iniciar el cómputo del plazo de un año que prevé el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para que opere la prescripción, lo que constituye un límite razonable para ejercer la acción, pues el precepto es claro en establecer que el plazo de la prescripción inicia en el momento en que hayan cesado los



efectos de la actividad irregular del Estado, lo que en el caso acontece al incorporarse en definitiva el derecho a la esfera jurídica de la persona. Lo anterior sin prejuzgar en cuanto a si se configura o no la actividad irregular denunciada, sino sólo se establece el momento en que inicia el plazo de prescripción correspondiente.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

PC.I.A. J/172 A (10a.)

Contradicción de tesis 35/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Sexto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 8 de diciembre de 2020. Mayoría de quince votos de las y los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Óscar Palomo Carrasco, Antonio Campuzano Rodríguez, Francisco García Sandoval, María del Pilar Bolaños Rebollo, Sergio Urzúa Hernández, Alfredo Enrique Báez López, Gaspar Paulín Carmona, Emma Gaspar Santana, María Guadalupe Molina Covarrubias, Jesús Alfredo Silva García, Ma. Gabriela Rolón Montaña, Jorge Higuera Corona, Amanda Roberta García González (presidenta) e Irma Leticia Flores Díaz. Disidentes: Guillermina Coutiño Mata, Rosa González Valdés, Osmar Armando Cruz Quiroz, José Patricio González-Loyola Pérez, Marco Antonio Bello Sánchez, Fernando Andrés Ortiz Cruz, Arturo César Morales Ramírez y Juan Carlos Cruz Razo, quienes formularon voto particular. Ponente: Irma Leticia Flores Díaz. Secretario: Abiel Rashid Ríos Romero.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 329/2019, y el diverso sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 366/2019.

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 35/2019, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de julio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

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 15 de julio de 2021. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

