

150 ANIVERSARIO  
Semnario Judicial  
de la Federacin



# GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

DÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 84**  
**TOMO II**

Marzo de 2021

Primera Sala y Segunda Sala



# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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



# GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

DÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 84**  
**TOMO II**

Marzo de 2021

Primera Sala y Segunda Sala

## 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



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





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA







## Subsección 2

### POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

#### **CARGOS NO RECONOCIDOS A TARJETA DE DÉBITO. PROCEDE EL PAGO DE INTERESES MORATORIOS POR LA FALTA O RETRASO EN LA RETRIBUCIÓN DE LAS CANTIDADES SUSTRÁIDAS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 362 DEL CÓDIGO DE COMERCIO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 354/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO. 4 DE NOVIEMBRE DE 2020. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTE. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO.

#### **II. Competencia**

7. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde el tres de abril de dos mil trece, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con la fracción



VII del punto segundo del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distintos Circuitos y distinta especialidad, que hicieron un pronunciamiento en materia civil (mercantil), en la cual se considera innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

### **III. Legitimación**

8. Tal como fue acordado el veintidós de octubre de dos mil dieciocho, la denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en los términos dispuestos por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que la hacen valer los integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito.

### **IV. Cuestiones necesarias para resolver el asunto**

9. Antes de determinar la existencia de la contradicción denunciada, se hace necesario hacer una breve comparación de los hechos que motivaron los criterios cuya contradicción se denunció.

#### **IV.1. Ejecutoria del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 845/2016**

##### **10. Antecedentes:**

a). Por escrito de veintiocho de marzo de dos mil dieciséis, presentado en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito con residencia en Boca del Río, Veracruz, \*\*\*\*\* promovió juicio oral mercantil contra \*\*\*\*\* de quien demandó, principalmente, la declaración judicial de nulidad absoluta de cuatro cargos efectuados el 3 de enero de 2015 a su tarjeta de débito vinculada a la cuenta que tenía abierta en dicha institución, el reembolso de los cargos no autorizados y el pago de los intereses legales que generaría la citada cantidad desde que fue indebidamente dispuesta de los fondos de su cuenta, disminuyendo la bonificación realizada por la demandada; así como el pago de gastos y costas.



b). Seguido el juicio, el Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Veracruz dictó sentencia el 9 de septiembre de 2016 en el sentido de declarar procedente la vía oral mercantil en el juicio 62/2016 y probada la acción de la actora contra la institución bancaria; por lo que condenó a esta última a la cancelación de los cargos y el reintegro de la cantidad solicitada, pero se le absolvió del pago de los intereses legales y de la condena en costas.

c). En contra de esta determinación, la actora promovió juicio de amparo directo.

11. **Criterio.** El Tribunal Colegiado de Circuito negó el amparo a la quejosa, bajo los razonamientos que se abrevian a continuación:

a). Son inoperantes los conceptos de violación dirigidos a controvertir la negativa de procedencia del pago de intereses legales porque no controvierten frontalmente la determinación del Juez, en el sentido de que el pago de un interés no tiene fundamento jurídico en la normatividad que dispone el artículo 362 del Código de Comercio como lo solicitó la quejosa, ya que el pago de la obligación impuesta a la demandada no derivó del incumplimiento tardío de una obligación, sino como consecuencia de la nulidad decretada. Por tanto, si la quejosa buscaba el pago de dicho interés, debió exigir el pago de daños y perjuicios al no haber podido disponer libremente de su dinero.

b). Por otra parte, son infundados los argumentos de la quejosa en los que adujo que el Código de Comercio contempla que ante el incumplimiento de una obligación, debe pagarse un interés y, si ello no hubiere sido pactado, se tendría derecho al pago del 6% anual, ya que si bien el legislador reguló el interés en el préstamo mercantil, ello no implica que no pueda ser aplicado en otro tipo de incumplimiento; porque –contrario a lo alegado– no se está ante la presencia del incumplimiento de una obligación para poder deducir que tiene derecho al pago de un interés ante el incumplimiento de lo pactado, ya que el reembolso de la cantidad a que se condenó a la institución bancaria en la sentencia no se impuso por la mora, sino como consecuencia de una nulidad; por lo que no resulta aplicable el artículo 362 del Código de Comercio.

c). En el caso no existió un pacto mediante el cual el actor hubiese prestado al demandado una cierta cantidad de dinero y éste hubiere incumplido con la obligación contraída; por lo que si la quejosa pretendía un resarcimiento



con motivo de la falta de libre disposición de dinero, debió ejercitar la acción de daños y perjuicios, mas no el pago de un interés legal. Esto es así, porque de la lectura a los artículos 361 y 362 del Código de Comercio, el interés para el deudor debe entenderse como el precio que debe pagar por préstamos de dinero, de títulos o valores y préstamos en especie, por su disposición en el tiempo que lo use fuera del plazo convenido y, para el acreedor, la ganancia que se obtiene de lo prestado; mientras que los daños y perjuicios, respectivamente, atienden a la pérdida del poder adquisitivo del dinero no dispuesto y en la no obtención de ganancias lícitas que se obtendrían con el uso del mismo.

d). Conforme a lo expuesto, el pago de intereses y de daños y perjuicios no pueden demandarse simultáneamente, al tener la misma naturaleza jurídica como lo indica la jurisprudencia P./J. 71/2014 (10a.) "DAÑOS Y PERJUICIOS. FORMA DE FIJAR EL MONTO DE LA GARANTÍA POR ESOS CONCEPTOS AL CONCEDERSE LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO CUANDO SE RECLAMA UNA CANTIDAD LÍQUIDA."; por lo que, para efecto de la cuantificación por daños y perjuicios, deben tomarse en cuenta factores diversos al interés legal, como son: el porcentaje inflacionario y la tasa de interés interbancaria de equilibrio calculada por el Banco de México.

e). Finalmente, se concluye que la nulidad de los cargos a la cuenta vinculada con la tarjeta de débito de la quejosa, no acarrea por sí sola, la existencia del incumplimiento de una obligación del demandado de pagar un interés por la demora en el pago de una deuda, pues como ya se precisó, la deuda nunca existió, y, en todo caso, lo que debía demandarse y demostrarse en juicio, tal como lo sostuvo el a quo, era que el actor resintió daños y perjuicios por los cargos realizados indebidamente en su tarjeta de débito; y de ahí, lo infundado de sus conceptos de violación aducidos.

12. De esta ejecutoria, derivó la tesis aislada VII.2o.C.121 C:

"TARJETA DE DÉBITO. CONTRA CARGOS INDEBIDOS REALIZADOS POR UNA INSTITUCIÓN BANCARIA, NO PROCEDE EL PAGO DE INTERESES LEGALES, SINO EJERCITAR LA ACCIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS SUFRIDOS EN EL PATRIMONIO (INAPLICABILIDAD DEL ARTÍCULO 362 DEL CÓDIGO DE COMERCIO). Cuando por motivo de un cargo indebido realizado por una institución bancaria a una tarjeta de débito, se le condena en juicio a la nulidad y al reembolso al afectado de los cargos efectuados, dicha nulidad no acarrea, por



sí sola, la existencia del incumplimiento de una obligación, de modo que no se está ante la presencia de un deudor que deba pagar al demandado un interés legal por la demora en el pago de una obligación. De ahí que no puede tener aplicación el artículo 362 del Código de Comercio, toda vez que el reembolso de la cantidad a que se condenó a la institución bancaria en la sentencia, no se impuso con base en el incumplimiento tardío de una obligación, sino como consecuencia de la nulidad decretada. Por ello, al no tener la institución bancaria el carácter de deudor, si lo que se pretende es obtener un resarcimiento con motivo de la falta de la libre disposición de dinero, debe entonces ejercitarse la acción de daños y perjuicios sufridos en el patrimonio, y no intentarse el pago de un interés legal; pues los intereses son para el deudor, el precio que debe pagar por el préstamo de dinero, préstamos de títulos o valores y, préstamos en especie, por su disposición en el tiempo que lo use fuera del plazo convenido y, para el acreedor, la ganancia que se obtiene de lo prestado; y, los daños y perjuicios, respectivamente, atienden a la pérdida del poder adquisitivo del dinero no dispuesto y en la no obtención de ganancias lícitas que se obtendrían con su uso, por lo que deben cuantificarse tomando en consideración factores diversos al interés legal."

#### **IV.2. Ejecutoria del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 255/2018**

##### **13. Antecedentes:**

a). Por escrito presentado el 18 de mayo de 2017, \*\*\*\*\* , promovió juicio oral mercantil, en contra de \*\*\*\*\* , de quien reclamó, en esencia, el pago de la suerte principal para cubrir el quebranto patrimonial causado en la cuenta de la que es titular, abierta en esa institución; así como el pago de los intereses al tipo legal por el tiempo que dure la tramitación de la controversia y de gastos y costas en el juicio.

b). Mediante proveído dictado el 22 de mayo de 2017, el Juez Décimo Primero Especializado en Asuntos Financieros del Distrito Judicial de Puebla, radicó la demanda bajo el expediente 223/2017 y la admitió a trámite; se emplazó a la demandada, quien formuló la contestación respectiva.

c). El 12 de julio de este año se celebró la audiencia preliminar, en la cual se celebró la etapa de conciliación sin que las partes llegaran a algún arreglo; y



el 11 de agosto de 2015 se celebró la audiencia de juicio, donde se determinó que la parte actora probó la acción, condenando a la parte reo al pago de la cantidad reclamada, de los intereses al tipo legal y de costas.

d). Inconforme con esa determinación, la parte demandada promovió el juicio de amparo directo 470/2017, resuelto por el Tribunal Colegiado el 8 de marzo de 2018 en el sentido de conceder el amparo para el efecto de dejar insubsistente la sentencia reclamada y emitir otra en la que se reiterara procedente la acción de pago de los cargos indebidos a la tarjeta de débito del actor, partiendo de la presunción legal en favor del banco demandado sobre que el retiro del cajero electrónico fue realizado por el actor y, resolviera lo que conforme a derecho procediera.

e). En cumplimiento, la juzgadora responsable dictó una nueva resolución el 6 de abril de 2018, en la cual se determinó probada la acción respecto de los cargos de la tarjeta realizados el 15 de enero de 2017, condenándose a su devolución; se absolvió a la parte demandada del pago de la cantidad correspondiente al retiro realizado con la tarjeta de débito; se condenó a la demandada al pago de los intereses al tipo legal y se absolvió del pago de las costas procesales.

f). Sobre el pago de intereses, el Juez de primera instancia estimó que, cuando un banco hace un cargo indebido a uno de sus cuentahabientes, procede la condena al pago de los intereses al tipo legal, en términos del artículo 362 del Código de Comercio, toda vez que ante la ausencia de estipulación sobre los mismos en el pacto que dio origen a la relación contractual entre las partes, es correcto que se aplique el contenido del párrafo primero del artículo 362 del Código de Comercio, en el sentido de que los deudores que demoren el pago de sus deudas deberán satisfacer, desde el día siguiente al del vencimiento, el interés pactado para este caso, o en su defecto el 6% anual. Todo ello, con base en la tesis: "INTERESES. SOBRE CARGOS INDEBIDOS HECHOS POR UNA INSTITUCIÓN BANCARIA, ANTE LA AUSENCIA DE ESTIPULACIÓN PARA EL PAGO DE, DEBE ESTARSE A LO ESTABLECIDO EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 362 DEL CÓDIGO DE COMERCIO.", del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

14. **Criterio.** La institución bancaria quejosa promovió juicio de amparo, el cual le fue negado por el órgano colegiado. En lo relevante, con base en los siguientes argumentos:



a). Los intereses constituyen el provecho, rendimiento o utilidad que se obtiene del dinero; es decir, se trata del beneficio económico que se logra a través de cualquier clase de inversión monetaria. Por ende, los intereses legales son una prestación que procede cuando una de las partes se encuentra obligada pecuniariamente con otra y no cumplió dentro del plazo en el que legalmente debió hacerlo, con independencia de que la misma derive de una operación que surge de un negocio o se genere por una disposición legal.

b). Los intereses moratorios son los que se pagan como sanción a título de reparación o indemnización por los daños y perjuicios causados por el retraso en el cumplimiento de alguna obligación; en consecuencia, en el caso y contrario a lo manifestado por el banco quejoso, resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 362 del Código de Comercio, ya que la condena se realizó como una sanción a título de reparación, con independencia de si ello estuvo o no consignado en el contrato que celebró la parte actora.

c). De la sentencia reclamada se evidencia que la parte actora demostró que la institución bancaria quejosa en forma indebida realizó cuatro cargos a su tarjeta de débito, derivados de compras que se hicieron en diversos centros comerciales, impidiéndose con esto al titular de la cuenta tener acceso a tales recursos monetarios.

d). Luego, esa aplicación indebida a la tarjeta de débito del cuentahabiente, cuya nulidad quedó acreditada, porque desconoció cuatro cargos hechos a la misma el día anterior al en que dio el aviso de extravío de la citada tarjeta, obligaba al banco a abonar el monto total de esos cargos a más tardar el cuarto día hábil bancario siguiente, a la recepción de la reclamación, atendiendo a lo que refiere la circular 34/2010, emitida por el Banco de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2010, dirigida a las instituciones de banca múltiple, sociedades financieras de objeto limitado y sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, relativas a las reglas de tarjetas de crédito, específicamente los puntos 3.3. y 3.4.

e). Sin embargo, si la institución bancaria no actuó conforme a lo señalado, ello generó el incumplimiento de la institución bancaria a las obligaciones que tiene, aun cuando en el contrato celebrado por las partes para el uso de las tarjetas de débito no se contemple que el banco pueda legalmente aplicar en



forma indebida retenciones a las tarjetas de débito; razón por la cual se justifica plenamente que el banco adeuda la suma reclamada por el titular de la tarjeta de débito, por la aplicación indebida de compras que cargó a la misma y, por ello, ante la condena al reembolso de esas cantidades al afectado, también deriva como consecuencia el pago del interés legal por el retardo en el cumplimiento de sus obligaciones, para lo cual fue necesaria la intervención de la autoridad responsable.

f). Motivo por el cual, la reparación correspondiente sí está consignada por el legislador en el artículo 362 del Código de Comercio, en cuyo primer párrafo se establece, en forma genérica que los deudores que demoren el pago de sus deudas, deberán satisfacer, desde el día siguiente al del vencimiento, el interés pactado para este caso, o en su defecto el 6% anual. Por ende, el precepto legal en cita prevé que los obligados que no liquiden sus compromisos económicos en el término respectivo, deben pagar el interés que hayan convenido o, en su defecto, el 6% anual, sin que únicamente se consignara en ese apartado que los intereses legales sólo serían viables tratándose de obligaciones contractuales, pues la regulación va dirigida a quienes tengan el carácter de deudores y esto lo tienen tanto los contratantes como quienes resultan obligados por una disposición jurídica.

g). De esta forma, si el cargo reclamado es indebido, la institución bancaria se sitúa como un deudor que demoró en el pago, debido a que cargó una cantidad de dinero sin que el cuentahabiente pudiera disponer de la misma y, por tanto, es a través de los intereses que la institución bancaria debe resarcir al actor por no disponer del dinero que fue cargado, al centrarse precisamente la litis en determinar si el cargo fue o no indebido, siendo una consecuencia de su actuar.

h). Cuestión que ya no podría ser analizada nuevamente a través de una acción de daños y perjuicios, por ser parte de una litis diversa que ya es materia de cosa juzgada.

## **V. Existencia de la contradicción de tesis**

15. Esta Primera Sala considera que, con base en el estudio de los precedentes recién detallados, en el caso se actualiza una contradicción de criterios.



16. Para justificar lo anterior, como cuestión previa, es importante señalar que de existir la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que deberá prevalecer, no es necesario que los criterios de los tribunales contendientes se sostengan en tesis jurisprudenciales, pues esta Primera Sala estima que por contradicción de tesis debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales a través de argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis.

17. Sirve de apoyo para esta determinación la tesis P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."<sup>6</sup>

18. Así, de acuerdo con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, una forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados.

19. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto del mismo.

20. En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen–, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales.

<sup>6</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo 83, noviembre de 1994, página 35, «con número de registro digital: 205420».



21. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y, dado que el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

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

b). Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

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

22. Al respecto, es aplicable por analogía la jurisprudencia P./J. 72/2010 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Texto: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas



23. Ahora bien, en el caso concreto, se advierte que se cumplieron los dos primeros requisitos para la existencia de la contradicción.

24. Primero, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial para determinar si con motivo de la declaración de nulidad de cargos efectuados a tarjetas de débito procede el pago de intereses legales, con base en el artículo 362 del Código de Comercio.

25. En efecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito resolvió procedente el pago de intereses moratorios, con base en el artículo

---

para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, «con número de registro digital: 164120».



362 del Código de Comercio, pues consideró que la institución bancaria se sitúa como un deudor que incurrió en mora, ya que conforme a la circular 34/2010 del Banco de México, estaba obligado a abonar la totalidad de los cargos indebidos a más tardar el cuarto día hábil bancario siguiente al que se presentó la aclaración y, a partir de ello, consideró que el artículo 362 no sólo es aplicable en tratándose de obligaciones contractuales, sino que la regulación va dirigida a los deudores.

26. En cambio, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito consideró improcedente el pago de intereses legales conforme al artículo 362 del Código de Comercio, toda vez que la condena a la institución bancaria no derivó del incumplimiento tardío de una obligación, sino como consecuencia de la nulidad de los cargos indebidos; de modo que si la parte quejosa pretende el resarcimiento por la falta de libre disposición del dinero, debió ejercer la acción de daños y perjuicios, pero no intentar el pago de interés legal.

27. De conformidad con las premisas señaladas, se advierten diferendos interpretativos y, por ende, esta Primera Sala concluye que ambos órganos jurisdiccionales se contradicen en cuanto a la procedencia del pago de intereses con motivo de un cargo indebido a tarjetas de débito al cuentahabiente de una institución bancaria, con base en la interpretación del artículo 362 del Código de Comercio.

28. Finalmente y con base en lo anterior, se colma el tercer requisito para el estudio de contradicción de criterios, toda vez que es evidente que existen posiciones divergentes sobre el mismo tema y, consecuentemente, ello da lugar a establecer un cuestionamiento; a saber, determinar **¿procede el pago de intereses por cargos indebidos a tarjetas de débito en términos del artículo 362 del Código de Comercio?**

## VI. Estudio de fondo

29. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en esta resolución, con base en los razonamientos que a continuación se exponen.



## A. Marco normativo asociado al uso de tarjeta de débito

30. La Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, integrante del amplio sistema normativo que existe en materia de comercio, específicamente en la regulación de aspectos relacionados con servicios bancarios, define la "tarjeta de débito" como un medio de disposición asociado a depósitos de dinero a la vista.<sup>8</sup>

31. En este sentido, la tarjeta de débito no es más que un vehículo creado para beneficio de los clientes de servicios bancarios, con la finalidad de aportar un acceso más rápido y eficiente al dinero que depositan en las instituciones constituidas con dicho objeto.

32. Por tanto, la relación contractual entre la institución que otorga la tarjeta de débito y el cuentahabiente nace de una convención mercantil;<sup>9</sup> razón por la

<sup>8</sup> **Artículo 3.** Para los efectos de la presente ley, en singular o plural se entenderá por:

"...

"XII. Medio de disposición: a las tarjetas de débito asociadas a depósitos de dinero a la vista; a las tarjetas de crédito emitidas al amparo de un contrato de apertura de crédito; a los cheques; a las órdenes de transferencia de fondos, incluyendo el servicio conocido como domiciliación; cualquier dispositivo, tarjeta, o interfaz que permita la realización de pagos, transferencias de recursos o disposición de efectivo cuyas operaciones se procesen por medio de las redes de medios de disposición, así como aquellos otros que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México, de manera conjunta, reconozcan como tales mediante disposiciones de carácter general.

"Para efectos de lo dispuesto en este artículo, toda persona que emita o coloque Medios de Disposición estará sujeta a lo dispuesto por los artículos 2 y 103 de la Ley de Instituciones de Crédito y demás legislación que resulte aplicable; ..."

<sup>9</sup> **Código de comercio**

"...

### **Libro primero**

#### **Título preliminar**

**Artículo 1o.** Los actos comerciales sólo se regirán por lo dispuesto en este código y las demás leyes mercantiles aplicables."

**Artículo 2o.** A falta de disposiciones de este ordenamiento y las demás leyes mercantiles, serán aplicables a los actos de comercio las del derecho común contenidas en el Código Civil aplicable en materia federal."

#### **Título primero**

##### **De los comerciantes**

**Artículo 3o.** Se reputan en derecho comerciantes:

"...



que todo lo relativo a su interpretación y eventual solución de conflictos deberá hacerse con arreglo a las leyes mercantiles especiales y, ante la falta de regulación expresa, en las reglas generales que dispone el Código de Comercio y, por último, en la legislación común federal<sup>10</sup> o local.<sup>11</sup>

"II. Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles; ..."

"**Artículo 5o.** Toda persona que, según las leyes comunes, es hábil para contratar y obligarse, y a quien las mismas leyes no prohíben expresamente la profesión del comercio, tiene capacidad legal para ejercerlo. ..."

### **Libro segundo**

#### **Del comercio en general**

##### **Título primero**

#### **De los actos de comercio y de los contratos mercantiles en general**

##### **Capítulo I**

#### **De los actos de comercio.**

"**Artículo 75.** La ley reputa actos de comercio:

" ...

"XIV. Las operaciones de bancos;

" ...

"XXIV. Las operaciones contenidas en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito;

"XXV. Cualesquiera otros actos de naturaleza análoga a los expresados en este código.

"En caso de duda, la naturaleza comercial del acto será fijada por arbitrio judicial. ..."

##### **Capítulo II**

#### **De los contratos mercantiles en general**

"**Artículo 77.** Las convenciones ilícitas no producen obligación ni acción, aunque recaigan sobre operaciones de comercio."

"**Artículo 78.** En las convenciones mercantiles cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse, sin que la validez del acto comercial dependa de la observancia de formalidades o requisitos determinados."

"**Artículo 79.** Se exceptuarán de lo dispuesto en el artículo que precede:

"I. Los contratos que con arreglo a este código u otras leyes, deban reducirse a escritura o requieran formas o solemnidades necesarias para su eficacia;

"II. Los contratos celebrados en país extranjero en que la ley exige escrituras, formas o solemnidades determinadas para su validez, aunque no las exija la ley mexicana.

"En uno y otro caso, los contratos que no llenen las circunstancias respectivamente requeridas, no producirán obligación ni acción en juicio. ..."

#### <sup>10</sup> **Código de Comercio**

" ...

"**Artículo 2o.** A falta de disposiciones de este ordenamiento y las demás leyes mercantiles, serán aplicables a los actos de comercio las del derecho común contenidas en el Código Civil aplicable en materia federal."

#### <sup>11</sup> **Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito**

" ...

"**Artículo 2o.** Los actos y las operaciones a que se refiere el artículo anterior, se rigen:

" ...



33. Como se aprecia de los antecedentes que dieron origen a los juicios que derivaron en esta contradicción de tesis, los cuentahabientes personas físicas de una institución bancaria solicitaron la nulidad de cargos indebidos efectuados a sus tarjetas de débito y, como consecuencia de ello, su reembolso y el pago de intereses legales, a través de juicios mercantiles.

34. Por principio de cuentas, debe señalarse que el contrato vinculado al uso de tarjeta de débito encuentra regulación en el Código de Comercio, en cuanto a sus reglas generales y, al tratarse de una convención mercantil que deriva de la operación de crédito denominada "de depósito bancario de dinero" que se celebra con una institución de crédito, su regulación especial tiene sustento en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, las cuales, en lo relevante, disponen:

### Código de Comercio

"...

#### "Título cuarto "Del depósito mercantil

#### "Capítulo I "Del depósito mercantil en general

"**Artículo 332.** Se estima mercantil el depósito si las cosas depositadas son objeto de comercio, o si se hace a consecuencia de una operación mercantil."

"**Artículo 333.** Salvo pacto en contrario, el depositario tiene derecho a exigir retribución por el depósito, la cual se arreglará a los términos del contrato, y en su defecto, a los usos de la plaza en que se constituyó el depósito."

"**Artículo 334.** El depósito queda constituido mediante la entrega al depositario de la cosa que constituye su objeto."

---

"IV. Por el derecho común, declarándose aplicable en toda la República, para los fines de esta ley, el Código Civil del Distrito Federal."



"**Artículo 335.** El depositario está obligado a conservar la cosa, objeto del depósito, según la reciba, y a devolverla con los documentos, si los tuviere, cuando el depositario se la pida.

"En la conservación del depósito responderá el depositario de los **menos-cabos, daños y perjuicios** que las cosas depositadas sufrieren por su malicia o **negligencia.**"

"...

"**Artículo 338.** Siempre que con asentimiento del depositante dispusiese el depositario de las cosas que fuesen objeto del depósito, ya para sí o sus negocios, ya para operaciones que aquél le encomendare, cesarán los derechos y obligaciones propias del depositante y depositario, surgiendo los del contrato que se celebrare."

## **Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito**

"**Artículo 1o.** ...

"Las operaciones de crédito que esta ley reglamenta son actos de comercio.

"...

### **"Título II**

#### **"De las operaciones de crédito**

"...

#### **"Capítulo I**

##### **"Del depósito**

##### **"Sección 1a.**

##### **"Del depósito bancario de dinero**

"**Artículo 267.** El depósito de una suma determinada de dinero en moneda nacional o en divisas o monedas extranjeras, transfiere la propiedad al depo-



sitario, y lo obliga a restituir la suma depositada en la misma especie, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente."

"...

"**Artículo 271.** Los depósitos bancarios podrán ser retirables a la vista, a plazo o previo aviso. Cuando al constituirse el depósito previo aviso no se señale plazo, se entenderá que el depósito es retirable al día hábil siguiente a aquél en que se dé el aviso. Si el depósito se constituye sin mención especial de plazo, se entenderá retirable a la vista."

"**Artículo 272.** Salvo estipulación en contrario, los depósitos serán pagaderos en la misma oficina en que hayan sido constituidos. ..."

35. El depósito mercantil previsto en el Código de Comercio es un contrato en el que las cosas que se depositan son objeto de comercio o se hace como consecuencia de una operación mercantil y, salvo pacto en contrario, el depositario tendrá derecho a exigir retribución por el depósito en los términos convenidos y, en su defecto, conforme a los usos en que se constituyó el depósito.

36. La convención se constituye mediante la entrega de la cosa que el depositario está obligado a conservar y devolver cuando el depositario lo pida; quedando aquél como responsable de los menoscabos, daños y perjuicios que las cosas sufrieren por su malicia o negligencia.

37. Además, si media acuerdo entre las partes para que el depositario disponga de las cosas en depósito, para sí o para sus negocios, cesarán los derechos y obligaciones propios del depositante y depositario y surgirán las del contrato que se celebre.

38. Por ende, las notas principales del depósito mercantil, en general, son:

a). Es un contrato, pues requiere acuerdo de voluntades entre quienes se pacta;

b). Las partes son depositante y depositario;



c). Se constituye con la entrega de la cosa de comercio;

d). Por regla general, el depositante entrega un bien y tiene obligación de retribuir al depositario: 1. en los términos del contrato, o 2. conforme a los usos de la plaza en que se constituyó el depósito (salvo que se convenga gratuitamente), y;

e). El depositario tiene dos obligaciones: 1. conservar la cosa según la reciba o deberá responder por el menoscabo, daño y perjuicio que deriven de su malicia o negligencia, y 2. devolverlo al depositante cuando lo solicite.

39. Cabe señalar que el depósito mercantil en general ha sido clasificado por la doctrina como una figura que reúne rasgos de depósito y de préstamo y se tipifica como un contrato "regular", toda vez que el depositante no transfiere la propiedad de la cosa al depositario y éste, en consecuencia, queda obligado a restituir el mismo bien, salvo que acuerden algo distinto (artículo 338).<sup>12</sup>

40. En cambio, si la cosa objeto del depósito es dinero y se efectúa en una institución bancaria –como ocurre en el caso– tiene la naturaleza de una operación de crédito,<sup>13</sup> porque se trata de un negocio jurídico por el cual el acreedor transfiere un valor económico al deudor y éste se compromete a reintegrarlo en el plazo convenido.<sup>14</sup>

41. Luego, la convención nace cuando una persona (depositante) entrega una suma determinada y transfiere a otra (depositario) la propiedad de ese dinero, el cual se obliga a restituir, por lo menos, la suma depositada en la misma cantidad y especie; lo que implica que siempre existirá un deber a cargo del depositario de tener disponibles las cantidades entregadas, para ser devueltas al depositante en el tiempo y modo que se hubiere convenido o, en cualquier momento, si el retiro se convino a la vista.

<sup>12</sup> Cfr. Vázquez Pando, Fernando Alejandro, "Depósito mercantil", *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, t. III, página 111.

<sup>13</sup> Del latín *creditum*: creer o confiar.

<sup>14</sup> Cfr. Labareiga, Pedro, "Operaciones de Crédito", *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, t. VI, página 311.



42. En otras palabras, cuando el depósito mercantil deriva de la operación de crédito que se realiza con la cosa de comercio "dinero", el contrato mediante el cual se lleva a cabo será irregular, debido a la transferencia de la propiedad y la obligación de restituir en especie y calidad lo depositado y no el mismo objeto de comercio,<sup>15</sup> en las modalidades que convengan las partes.

43. Con base en esta descripción, las características del depósito bancario de dinero y sus diferencias con el depósito mercantil en general son:

a). La acción de depositar el dinero constituye una operación mercantil;

b). El contrato es mercantil porque las cosas que se depositan son objeto de comercio (dinero) y requiere el consentimiento de las partes respecto del acto jurídico; por tanto, se trata de un contrato principal, nominado y autónomo por las características que lo dotan de individualidad;

c). El contrato se perfecciona con la entrega del dinero y es bilateral, porque las partes se obligan recíprocamente: una, a entregar el dinero y transferir la propiedad, retribuyendo a la que dispondrá del dinero para sus actividades y, la otra, a conservar y restituir el monto, por lo menos, en la misma cantidad y especie, salvo que se pacten réditos por la apertura de la cuenta;

d). Dada la naturaleza de la operación de crédito, las partes son acreedoras y deudoras recíprocamente;

e). El depósito puede ser retirable a la vista, a plazo o previo aviso.

44. Si se tiene en consideración la normatividad mencionada, debe concluirse que el uso del medio de disposición "tarjeta de débito" involucra un contrato de depósito bancario de dinero retirable a la vista; porque, a través de este instrumento, el depositante tiene pleno acceso al dinero que conserva el depositario y que está obligado a devolver en el momento que aquél se lo requiera.

---

<sup>15</sup> Ídem.



45. Además, es pertinente señalar que los depósitos bancarios de dinero en instituciones de crédito se establecen, por regla general, a través de contratos de adhesión,<sup>16 17</sup> ya que el tipo de funciones que llevan a cabo estas entidades se dirigen al público en general<sup>18</sup> y, por lo tanto, las condiciones generales de

<sup>16</sup> **Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros**

" ...

**"Artículo 11.** La Comisión Nacional está facultada para:

" ...

"XI. Concertar y celebrar convenios con las instituciones financieras, así como con las autoridades federales y locales con objeto de dar cumplimiento a esta ley. Los convenios con las autoridades federales podrán incluir, entre otros aspectos, el intercambio de información sobre los contratos de adhesión, publicidad, modelos de estados de cuenta, unidades especializadas de atención a usuarios, productos y servicios financieros;

" ...

"XVIII. Revisar y ordenar modificaciones a los contratos de adhesión utilizados por instituciones financieras para la celebración de sus operaciones o la prestación de sus servicios, en caso de que incumplan con las disposiciones de carácter general que establezca la Comisión Nacional; ..."

**"Artículo 56. ...**

"Se entenderá por contrato de adhesión, para efectos de esta ley, aquél elaborado unilateralmente por una institución financiera, cuyas estipulaciones sobre los términos y condiciones aplicables a la contratación de operaciones o servicios sean uniformes para los usuarios."

<sup>17</sup> **Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros**

" ...

**"Artículo 3.** Para los efectos de la presente ley, en singular o plural se entenderá por:

" ...

"V. Contrato de adhesión: al documento elaborado unilateralmente por las entidades para establecer en formatos uniformes los términos y condiciones aplicables a la celebración de las operaciones que lleven a cabo con sus clientes. Tratándose de entidades financieras, se considerarán las operaciones pasivas, activas o de servicio, y tratándose de entidades comerciales, se considerarán las operaciones de crédito, préstamos o financiamientos; ..."

<sup>18</sup> **Ley de Instituciones de Crédito**

" ...

**"Artículo 2o.** El servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:

"I. Instituciones de banca múltiple, y

"II. Instituciones de banca de desarrollo.

"Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

"No se consideran operaciones de banca y crédito aquellas que, en el ejercicio de las actividades que les sean propias, celebren intermediarios financieros distintos a instituciones de crédito que se encuentren debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables. Dichos intermediarios en ningún caso podrán recibir depósitos irregulares de dinero en cuenta de cheques.



contratación se estandarizan a través de este tipo de convenciones masivas, normalmente onerosas; pues tal como lo indican los artículos 333 del Código de Comercio y 273<sup>19</sup> de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la regla general es que el depositario tiene derecho a exigir una retribución por el depó-

"Tampoco se considerarán operaciones de banca y crédito la captación de recursos del público mediante la emisión de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores, colocados mediante oferta pública incluso cuando dichos recursos se utilicen para el otorgamiento de financiamientos de cualquier naturaleza.

"Para efectos de este artículo y del artículo 103 se entenderá que existe captación de recursos del público cuando: a) se solicite, ofrezca o promueva la obtención de fondos o recursos de persona indeterminada o mediante medios masivos de comunicación, o b) se obtengan o soliciten fondos o recursos de forma habitual o profesional."

**"Artículo 103.** Ninguna persona física o moral, podrá captar directa o indirectamente recursos del público en territorio nacional, mediante la celebración de operaciones de depósito, préstamo, crédito, mutuo o cualquier otro acto causante de pasivo directo o contingente, quedando obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior a:

"I. Las instituciones de crédito reguladas en la presente ley, así como a los demás intermediarios financieros debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables;

"II. Los emisores de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores colocados mediante oferta pública, respecto de los recursos provenientes de dicha colocación, y

"...

"V. Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo a que se refiere la Ley General de Sociedades Cooperativas.

"VI. Las asociaciones y sociedades, así como los grupos de personas físicas que capten recursos exclusivamente de sus asociados, socios o integrantes, respectivamente, para su colocación entre éstos, que cumplan con los requisitos siguientes:

"a) La colocación y entrega de los recursos captados por las asociaciones y sociedades, así como por los grupos de personas físicas citados, sólo podrá llevarse a cabo a través de alguna persona integrante de la propia asociación, sociedad o grupo de personas físicas;

"b) Sus activos no podrán ser superiores a 350,000 UDIS, y

"c) Se abstendrán de promover la captación de recursos a persona indeterminada o mediante medios masivos de comunicación.

"VII. Las instituciones de tecnología financiera, así como los usuarios de las instituciones de financiamiento colectivo en las operaciones que realicen en dichas instituciones a que se refiere la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera.

"Los emisores a que se refiere la fracción II, que utilicen los recursos provenientes de la colocación para otorgar crédito, deberán ajustarse a las disposiciones de carácter general que, en su caso, expida la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en materia de información financiera, administrativa, económica, contable y legal, que deberán dar a conocer al público en los términos de la Ley del Mercado de Valores."

<sup>19</sup> **"Artículo 273.** Salvo convenio en contrario, en los depósitos con interés, éste se causará desde el primer día hábil posterior a la fecha de la remesa y hasta el último día hábil anterior a aquél en que se haga el pago.



sito, en los términos del contrato, y a utilizar el dinero cuya propiedad el depositante le transfiere para llevar a cabo las operaciones propias de su giro, siempre y cuando la restituya, por lo menos, en la misma cantidad y especie más el interés que se hubiere pactado.

## **B. Normatividad aplicable a los cargos no reconocidos a través de tarjeta de débito**

46. Conforme a lo reseñado en el apartado que antecede, a pesar de que el depósito bancario de dinero tiene una regulación especial, ello no obsta a que, en lo no previsto, sea posible acudir a las reglas generales del Código de Comercio y demás ordenamientos mercantiles, como lo autoriza el numeral 2o.<sup>20</sup> de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

47. Además, debe recordarse que la operación de crédito de depósito bancario tiene como base la relación contractual que surge entre el depositante y la institución bancaria depositaria; por ende, de la lectura sistemática a los artículos 267 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y 333 y 334 del Código de Comercio, aplicables de conformidad con el numeral 2o., fracción II, del primer ordenamiento citado, se desprende que el depositario, aun cuando detenta la propiedad del dinero, está obligado a conservar lo depositado y a devolverlo conforme a lo convenido y, en caso de que la cosa (dinero) sufra menoscabo, daño o perjuicio, tendrá que responder al depositario.

48. Así, cuando se denuncian cargos no reconocidos por el depositante, titular de la cuenta bancaria de depósito de dinero, presuntamente realizados con su tarjeta de débito, cabe señalar que esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 128/2018,<sup>21</sup> determinó en lo relevante que la institución banca-

<sup>20</sup> "Artículo 2o. Los actos y las operaciones a que se refiere el artículo anterior, se rigen:

"I. Por lo dispuesto en esta ley, y en las demás leyes especiales relativas; en su defecto,

"II. Por la legislación mercantil general; en su defecto,

"III. Por los usos bancarios y mercantiles y, en defecto de éstos,

"IV. Por el derecho común, declarándose aplicable en toda la República, para los fines de esta ley, el Código Civil del Distrito Federal."

<sup>21</sup> Resuelta en sesión de 9 de enero de 2019, de la cual derivó la jurisprudencia 1a./J. 16/2019: "NULIDAD DE PAGARÉ (VOUCHER). CARGA DE LA PRUEBA DE LAS OPERACIONES EFECTUADAS



ria es quien está obligada a ofrecer las pruebas que acrediten que fue el usuario quien realizó las transacciones, en virtud de que son las que se encuentran en una posición dominante en la relación de consumo y, por ende, deben garantizar la seguridad en todas las operaciones que se lleven a cabo con motivo de los contratos celebrados con sus clientes.

49. Esto, ya que las instituciones financieras son las que cuentan con dispositivos y mecanismos que facilitan la aportación de pruebas, al ser las encargadas de la implementación de las medidas de seguridad a efecto de poder verificar no sólo los montos de las disposiciones o los cargos, sino la efectiva utilización de instrumentos mercantiles, tales como la tarjeta de débito.

50. Igualmente, los artículos 46, 48 y 48 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito<sup>22</sup> establecen que las instituciones bancarias sólo podrán realizar, entre otras

---

MEDIANTE EL USO DE TARJETA BANCARIA AUTORIZADAS A TRAVÉS DE LA DIGITACIÓN DEL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN PERSONAL (NIP) EN DISPOSITIVOS DENOMINADOS 'TERMINAL PUNTO DE VENTA.'

<sup>22</sup> "Artículo 46. Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

"l. Recibir depósitos bancarios de dinero:

"a) A la vista;

"b) Retirables en días preestablecidos;

"c) De ahorro, y

"d) A plazo o con previo aviso;

"Las instituciones de banca múltiple únicamente podrán realizar aquellas operaciones previstas en las fracciones anteriores que estén expresamente contempladas en sus estatutos sociales, previa aprobación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en términos de lo dispuesto por los artículos 9o. y 46 Bis de la presente ley."

"Artículo 48. Las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos, u otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas, pasivas, y de servicios, así como las operaciones con oro, plata y divisas, que realicen las instituciones de crédito y la inversión obligatoria de su pasivo exigible, se sujetarán a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Banco de México, con el propósito de atender necesidades de regulación monetaria y crediticia."

"Artículo 48 Bis 2. Las instituciones de crédito que reciban depósitos bancarios de dinero a la vista de personas físicas, estarán obligadas a ofrecer un producto básico bancario de nómina de depósito o ahorro, en los términos y condiciones que determine el Banco de México mediante disposiciones de carácter general, considerando que aquellas cuentas cuyo abono mensual no exceda el importe equivalente a ciento sesenta y cinco salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal, estén exentas de cualquier comisión por apertura, retiros y consultas o por cualquier otro concepto en la institución que otorgue la cuenta. Además, estarán obligadas a ofrecer un producto con las mismas características para el público en general.



operaciones, la de recibir depósitos bancarios de dinero, ya sean a la vista, retirables en días preestablecidos, de ahorro o a plazo con previo aviso, para lo cual deberán observar las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que atiendan las necesidades de regulación monetaria y crediticia; así como ofrecer un producto básico bancario de nómina de depósito o ahorro, en los términos y condiciones que determine el Banco de México mediante disposiciones de carácter general.

51. Por tanto, a efecto de establecer el marco normativo completo, el veintiséis de julio de dos mil diez fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Circular 22/2010 "Disposiciones de carácter general que establecen prohibiciones y límites al cobro de comisiones" en la que se dispuso, en lo que interesa:

## 1. Definiciones

Para fines de brevedad se entenderá, en singular o en plural, por:

"...

**"Cuenta básica de nómina:** El depósito bancario a la vista o de ahorro relativo a nómina a que se refiere el artículo 48 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito, que se transfiera de manera electrónica.

**"Cuenta básica para el público en general:** El depósito bancario a la vista a que se refiere el artículo 48 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito.

"...

**"Medios de disposición:** Las tarjetas de débito, tarjetas de crédito, tarjetas prepagadas bancarias, cheques y órdenes de transferencia de fondos, incluyendo el servicio conocido como domiciliación.

"...

---

"El Banco de México, considerará la opinión que las instituciones de crédito obligadas, le presenten sobre el diseño y oferta al público del producto señalado en el párrafo que antecede."



## "Cuentas básicas exentas de comisiones

### "2.1 Cuenta básica de nómina

"2.11. Las instituciones de crédito que reciban depósitos bancarios a la vista de personas físicas, están obligadas a ofrecer una cuenta básica de nómina exenta del cobro de comisiones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito.

"La cuenta básica de nómina deberá incluir los servicios mínimos que a continuación se enuncian:

"a) Apertura y mantenimiento de la cuenta;

"b) Otorgamiento de una tarjeta de débito al cliente y su reposición en caso de desgaste o renovación;

"c) Abono de recursos a la cuenta por cualquier medio;

"d) Retiros de efectivo en las ventanillas de sus sucursales y en los cajeros automáticos operados por la institución de crédito que lleve la cuenta;

"e) Pago de bienes y servicios en negocios afiliados a través de la tarjeta de débito;

"...

### "2.2 Cuenta básica para el público en general

"2.21. Las instituciones de crédito que reciban depósitos bancarios a la vista de personas físicas, están obligadas a ofrecer una cuenta básica para el público en general exenta del cobro de comisiones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito.

"La cuenta básica para el público en general deberá incluir los servicios mínimos que a continuación se enuncian:



"a) Apertura y mantenimiento de la cuenta;

"b) Otorgamiento de una tarjeta de débito al cliente y su reposición en caso de desgaste o renovación;

"c) Abono de recursos a la cuenta por cualquier medio;

"d) Retiros de efectivo en las ventanillas de sus sucursales y en los cajeros automáticos operados por la institución de crédito que lleve la cuenta;

"e) Pago de bienes y servicios en negocios afiliados a través de la tarjeta de débito; ..."

52. Las disposiciones transcritas pormenorizan la norma general que dispuso el legislador en el artículo 48 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito sobre el depósito bancario de dinero, en el sentido de señalar que la institución bancaria deberá, entre otras obligaciones, abrir y mantener la cuenta del depositante y otorgarle el medio de disposición "tarjeta de débito" para la libre utilización del dinero cuya propiedad transfirió, pero que debe restituir.

53. Posteriormente, el dos de marzo de dos mil doce fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la Circular 3/2012 del Banco de México, dirigida a las instituciones de crédito y a la financiera rural, relativa a las disposiciones aplicables a las operaciones de las instituciones de crédito y de la financiera rural estableció lineamientos relacionados a depósitos a la vista como operaciones pasivas en moneda nacional, específicamente sobre las características de las tarjetas de débito y su utilización:

## **1. Apartado B depósitos a la vista**

### **Niveles de operación**

"**Artículo 14.** Las cuentas de depósito a la vista se clasificarán en cuatro niveles de operación dependiendo de los requisitos para la apertura de la cuenta de que se trate, de conformidad con lo previsto en las 'Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito' de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



"Dichas cuentas deberán ajustarse a lo siguiente:

"I. En las cuentas clasificadas como nivel 1, la suma de los abonos en el transcurso de un mes calendario no podrá exceder el equivalente en moneda nacional a setecientos cincuenta UDIS. En ningún momento el saldo de las propias cuentas podrá exceder al equivalente en moneda nacional a mil UDIS.

"II. En las cuentas clasificadas como nivel 2, la suma de los abonos en el transcurso de un mes calendario no podrá exceder el equivalente en moneda nacional a tres mil UDIS.

"III. En las cuentas clasificadas como nivel 3, la suma de los abonos en el transcurso de un mes calendario no podrá exceder el equivalente en moneda nacional a diez mil UDIS.

"IV. En las cuentas clasificadas como nivel 4, el abono de recursos no tendrá límite, salvo que, en su caso, las instituciones pacten alguno con sus clientes. ..."

### **"Retiro de recursos**

**"Artículo 15.** Las instituciones deberán permitir a sus clientes retirar recursos de sus cuentas de conformidad con lo siguiente:

"I. Respecto de las cuentas del nivel 1, exclusivamente a través de tarjetas de débito.

"Las instituciones no deberán permitir que los recursos de las cuentas nivel 1 se dispongan mediante teléfonos móviles o cualquier otro dispositivo electrónico distinto a cajeros automáticos y terminales punto de venta.

"II. En relación con las cuentas de los niveles 2, 3 y 4, a través de los medios que las instituciones determinen, tales como transferencias electrónicas de fondos, incluyendo la domiciliación y tarjetas de débito.

"III. Únicamente en las cuentas del nivel 4 podrán autorizarse retiros mediante el libramiento de cheques."



## "Medios de disposición y de pago

"**Artículo 16.** Los medios de disposición y de pago serán los siguientes:

"I. Transferencias electrónicas de fondos;

"II. Tarjetas de débito, y

"III. Cheques. ..."

## "Características de las tarjetas de débito

"**Artículo 18.** Las tarjetas de débito podrán presentarse en las formas que determinen las instituciones, siempre y cuando en ellas se muestre claramente la denominación de las instituciones emisoras o cualquier otra expresión, simbología, emblema o logotipo que las identifique.

"Además de lo anterior, las tarjetas de débito asociadas a cuentas de los niveles 2, 3 y 4 podrán establecerse bajo la forma de microcircuitos contenidos en teléfonos móviles, siempre que, al utilizarse la aplicación respectiva, se muestre claramente la denominación de la institución emisora o cualquier otra expresión, simbología, emblema o logotipo que las identifique.

"Las instituciones deberán incorporar en el anverso de las tarjetas su fecha de vencimiento de manera visible. Tratándose de otras formas de tarjetas de débito que tengan vigencia definida, las instituciones deberán darla a conocer a sus clientes en algún medio que deje constancia de ello.

"Utilización de las tarjetas de débito.

"**Artículo 19.** Las tarjetas de débito podrán utilizarse para disponer de efectivo en las sucursales de la institución emisora, en cajeros automáticos, a través de comisionistas bancarios, en negocios afiliados; para pagar bienes, servicios, créditos e impuestos, así como para realizar otros pagos que las instituciones permitan a sus clientes.



"En los contratos que las instituciones suscriban con terceros para el procesamiento de pagos con tarjeta deberán permitirles la opción de aceptar como medio de pago de los bienes y servicios que ofrezcan:

"I. Sólo tarjetas de débito;

"II. Sólo tarjetas de crédito, o

"III. Tarjetas de débito y tarjetas de crédito."

**"Características adicionales de las cuentas del nivel 1 y de las tarjetas de débito asociadas a ellas**

"**Artículo 20.** Respecto de las tarjetas de débito asociadas a las cuentas del nivel 1, además de lo señalado en los artículos 18 y 19, las instituciones deberán observar lo siguiente:

"...

"II. Información al público

"Los términos y condiciones aplicables a estas tarjetas de débito deberán ponerse a disposición del público en la página de Internet de la institución emisora, así como entregarse por escrito a las personas que las adquieran y contener, al menos, lo siguiente:

"...

"f) Los procedimientos para reportar cualquier mal funcionamiento de la tarjeta de débito y, en su caso, el robo o extravío, así como para solicitar aclaraciones y para obtener la devolución de los recursos con motivo de la cancelación o terminación de su vigencia;

"...

"IV. Devolución de recursos



"Las instituciones emisoras de tarjetas de débito **estarán obligadas a devolver** a sus clientes el saldo de los recursos depositados en las cuentas del nivel 1 cuando las cancelen, **por mal funcionamiento de la tarjeta de débito** o una vez terminada su vigencia.

"Lo anterior resultará procedente siempre que el cliente de que se trate acredite la propiedad de los recursos respectivos a través de la presentación o entrega de la tarjeta de débito de que se trate o, en su defecto, de la información o documentación señalada en alguno de los incisos siguientes:

"a) El comprobante de la apertura de la cuenta o de la adquisición de la tarjeta de débito;

"b) El número de la tarjeta de débito y el número de identificación personal asociado a ella, en caso de que existan ambos, o

"c) De cualquier otra forma que se establezca en los términos y condiciones emitidos por las instituciones para la operación de dichas tarjetas de débito."

54. Como se aprecia, la normatividad transcrita señala que la tarjeta de débito es un mecanismo a través del cual la institución bancaria depositaria permite al depositante retirar a la vista el dinero que se encuentra en sus cuentas, ya sea para obtener efectivo en las sucursales de la institución emisora, en cajeros automáticos, a través de comisionistas bancarios, en negocios afiliados para pagar bienes, servicios, créditos e impuestos, así como para realizar otros pagos que las instituciones permitan a sus clientes.

55. Asimismo, imponen la obligación a la institución bancaria de informar a sus cuentahabientes, entre otros tópicos, sobre los procedimientos para reportar el mal funcionamiento, robo o extravío de la tarjeta de débito, debiendo devolver a los clientes el saldo de los recursos depositados.

56. Sin embargo, el documento de referencia no previó la responsabilidad por cargos no reconocidos realizados con las tarjetas de débito, distintos al mal funcionamiento o al robo o extravío, ni la conducta que, ante ello, deben adoptar las instituciones bancarias.



57. Sobre este punto, es pertinente mencionar que la circular 3/2012 fue específicamente modificada para este efecto mediante la diversa 14/2018 publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de octubre de dos mil dieciocho, la cual adicionó obligaciones a cargo de las instituciones financieras de reembolsar los cargos no reconocidos por los titulares de las tarjetas de débito de la siguiente manera:

### **Utilización de las Tarjetas de débito**

**"Artículo 19.** La institución que administre una cuenta de depósito a la vista deberá permitir al tarjetahabiente respectivo utilizar la tarjeta de débito correspondiente para:

"I. Retirar cantidades en efectivo en: a) las sucursales de la institución, b) cajeros automáticos habilitados para ello y para procesar la tarjeta de que se trate, c) comisionistas bancarios disponibles conforme a los convenios celebrados al efecto con la propia institución o, en su caso, con otras instituciones o d) establecimientos de receptores de pagos con tarjetas que proporcionen dicho servicio, afiliados a las redes respectivas por medio de las instituciones o demás entidades participantes en dichas redes que les presten el servicio de recepción y tramitación de pagos con tarjetas, y

"II. Realizar pagos de cualquier tipo, como pueden ser para adquisiciones de bienes o servicios, amortizaciones de créditos o pagos de impuestos, entre otros.

"Las operaciones a que se refieren las fracciones anteriores deberán realizarse a través de: i) una cámara de compensación para operaciones con tarjetas con quien la institución haya celebrado un contrato al efecto, o ii) la propia infraestructura de la institución, tratándose de aquellas operaciones en que la institución emisora de la tarjeta de débito pertenezca al mismo grupo financiero o consorcio de la institución o entidad que preste servicios de aceptación de tarjetas al receptor de pagos realizados con dicha tarjeta.

"Para efectos de lo señalado en el párrafo anterior, se entenderá por consorcio lo indicado en el artículo 22 Bis, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito.



"...

### **"Aviso de robo o extravío de tarjetas de débito y reclamación de cargos**

**"Artículo 19 Bis 1.** La institución que administre una cuenta de depósito a la vista deberá permitir al tarjetahabiente presentar avisos de: (i) robo o extravío de la tarjeta de débito correspondiente, o (ii) reclamaciones por cargos a dicha cuenta que no reconozca como propios.

"Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, la institución deberá permitir al tarjetahabiente presentarle el aviso que corresponda en alguna de las siguientes formas, a elección de este último:

"I. Personalmente, en cualquiera de las sucursales de la institución o por comunicación dada por medio de los canales de atención a sus cuentahabientes que la propia institución haya habilitado para atender asuntos relacionados con las cuentas de depósitos correspondientes a las tarjetas de débito, o

"II. A través de los canales electrónicos o cualquier otro medio de comunicación que, al efecto, la institución haya convenido con el cuentahabiente.

"La institución en ningún caso podrá requerir al tarjetahabiente que realice trámite adicional a la presentación de los avisos a que se refiere el presente artículo.

"La institución que reciba alguno de los avisos anteriormente referidos deberá proporcionar al tarjetahabiente, a elección de este último, por escrito o por medios electrónicos o de telecomunicación, al menos, un número de referencia del aviso, así como la fecha y hora en que este se recibió. La institución deberá entregar al tarjetahabiente la información referida en el momento en el que este haya presentado el aviso correspondiente de la manera a que se refiere la fracción I anterior, o bien, dentro de las veinticuatro horas posteriores a que este haya presentado el aviso de alguna de las maneras previstas en la fracción II. Las instituciones deberán conservar evidencia de la información que haya proporcionado el tarjetahabiente en términos del presente artículo.



"Las instituciones deberán informar a los cuentahabientes, en los contratos de depósito a la vista correspondientes a las cuentas a las que se encuentren asociadas las respectivas tarjetas de débito, los medios por los cuales se podrán presentar los avisos referidos.

### **"Responsabilidad por cargos no reconocidos realizados con las tarjetas de débito**

**"Artículo 19 Bis 3.** La institución que reciba del tarjetahabiente alguno de los avisos a que se refiere el primer párrafo del artículo 19 Bis 1 estará obligada a abonar en la respectiva cuenta de depósito, a más tardar el segundo día hábil bancario siguiente a la recepción de dicho aviso, el monto equivalente a aquellos cargos realizados en esa cuenta que sean objeto del aviso de que se trate, siempre y cuando:

"I. Los referidos cargos correspondan a operaciones realizadas durante las cuarenta y ocho horas previas a la presentación del aviso a que se refiere el artículo 19 Bis 1, primer párrafo, inciso (i), y, a su vez, dichos cargos no sean reconocidos por el cuentahabiente, ni hayan sido realizados en los términos de la fracción I del artículo 19 Bis, o

"II. Si el aviso corresponde al indicado en el artículo 19 Bis 1, primer párrafo, inciso (ii), relativo a la reclamación por cargos que el cuentahabiente no reconozca como propios, este se haya presentado a la institución dentro de un plazo de noventa días posteriores a la fecha en que se realizó el cargo no reconocido.

"La institución del tarjetahabiente no estará obligada a realizar el abono a que se refiere el párrafo anterior en caso de que esta, dentro del plazo indicado en dicho párrafo, entregue al cuentahabiente un dictamen en el que compruebe que los cargos objeto del aviso respectivo corresponden a operaciones con la tarjeta de débito asociada a la cuenta de depósito que hayan sido realizadas en términos de la fracción I del artículo 19 Bis, a menos de que exista evidencia de que el cargo fue producto de una falla operativa imputable a la institución emisora o a la institución o entidad que haya procesado la instrucción del cargo referido a favor del receptor de los recursos correspondientes, conforme al



acuerdo interinstitucional celebrado al efecto, como sería el caso de un cargo duplicado indebidamente.

"La institución emisora deberá entregar al cuentahabiente el dictamen a que se refiere el párrafo anterior en términos del artículo 19 Bis 4.

"El plazo de noventa días a que se refiere la fracción II de este artículo comenzará a contar a partir de la fecha en que se realizó el cargo no reconocido a la cuenta de depósito a la vista que corresponda a la tarjeta de débito respectiva.

"Para realizar los abonos a que se refiere este artículo, la institución deberá abstenerse de requerir al cuentahabiente que realice cualquier trámite adicional al de la presentación de los avisos señalados.

"Para el caso en que el cuentahabiente no reconozca, mediante el aviso previsto en el artículo 19 Bis 1, primer párrafo, inciso ii), cargos realizados por la utilización de una tarjeta de débito vinculada a una cuenta de depósito nivel 1, las instituciones emisoras deberán validar que este corresponde al propietario de los recursos de dicha cuenta, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de las presentes disposiciones.

"En caso de que los cargos objeto de alguno de los avisos referidos en el primer párrafo del artículo 19 Bis 1 hayan sido realizados como resultado de las instrucciones generadas por una institución o entidad que, conforme al acuerdo interinstitucional celebrado al efecto, haya procesado dichas instrucciones a favor de los receptores de los recursos correspondientes, la institución emisora de la tarjeta de débito respectiva deberá requerir a esa otra institución o entidad, la devolución de los recursos correspondientes a dichos cargos, a más tardar el segundo día hábil bancario siguiente a aquel en que así lo requiera la institución emisora. En este supuesto, la institución emisora sólo podrá obtener la devolución referida siempre y cuando haya requerido, para la generación de las instrucciones de cargo referidas, la utilización de, al menos, dos factores de autenticación conforme a lo establecido en el artículo 19 Bis, fracción I, de las presentes disposiciones, y la institución o entidad que haya generado dichas instrucciones no haya proporcionado a la institución emisora los elementos suficientes para validar dichos factores en términos del acuerdo celebrado al efecto.



## **"Reversión de abonos realizados a cuentas de depósitos a la vista por operaciones con tarjetas de débito"**

**"Artículo 19 Bis 4.** La institución del tarjetahabiente únicamente podrá obtener la devolución del monto correspondiente al abono que haya realizado en términos del artículo 19 Bis 3, cuando acredite al cuentahabiente que el cargo respecto del cual haya realizado dicho abono derivó de una operación ejecutada de conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 19 Bis anterior.

"En caso de que proceda la devolución del monto indicado en el párrafo anterior y este, a su vez, corresponda a un cargo derivado de una instrucción emitida por otra institución o entidad que provee el servicio de aceptación de tarjetas al receptor de pagos que, conforme al acuerdo interinstitucional celebrado al efecto, haya procesado dicha instrucción a favor del receptor de los recursos correspondientes, la institución que obtenga dicha devolución del tarjetahabiente deberá transferir a favor de aquella otra institución o entidad los recursos equivalentes a dicho monto a más tardar el segundo día hábil bancario siguiente a aquel en que esa otra institución o entidad haya requerido dicha transferencia, lo anterior únicamente en los casos en que la institución del tarjetahabiente haya recibido previamente dichos recursos de la otra institución o entidad.

"La institución que tenga derecho a la devolución del monto abonado en términos del supuesto previsto en el primer párrafo de este artículo únicamente podrá cobrar intereses por dicho monto, equivalentes a una tasa que en ningún caso podrá ser superior a aquella tasa de interés, aplicable a la línea de crédito correspondiente a la tarjeta de la categoría referida como 'clásica', que sea la más baja de todas aquellas tarjetas emitidas por las instituciones respectivas, según se indique en la más reciente publicación del Banco de México de los indicadores de dichas tasas, por un periodo máximo de dos días hábiles bancarios posteriores a que haya hecho el abono al que se refiere el artículo 19 Bis 3.

"Para efectos del primer párrafo del presente artículo, la institución emisora deberá poner a disposición del cuentahabiente, en la sucursal en la que radica la cuenta, o bien, a través de los medios que al efecto haya convenido con el cuentahabiente, a elección de este último, dentro de un plazo de cuarenta y cinco días contado a partir de la fecha en la que haya recibido el aviso a que se refiere



el artículo 19 Bis 1, un dictamen, en lenguaje simple y claro, suscrito por personal de la institución facultado para ello, que contenga, por lo menos, la información siguiente:

"I. Evidencia de los factores de autenticación utilizados de acuerdo con lo establecido en la fracción I del artículo 19 Bis, así como la explicación, en lenguaje simple y claro, de dichos factores y la forma en que su verificación se realizó de acuerdo con los procedimientos aplicables a dichos factores de autenticación.

"II. Hora y minuto en que se realizó la operación.

"III. Nombre de la institución o entidad que procesó la operación relacionada con el cargo a la cuenta que haya sido objeto del aviso, así como nombre del receptor de pagos en donde se originó la operación.

"IV. En caso de contar con ella, la dirección física en la que se encuentra el dispositivo en el que se realizó la operación o, en su caso, dirección del protocolo de internet (IP, por sus siglas en inglés) a través de la cual dicho dispositivo haya estado conectado a internet.

"Tratándose de reclamaciones relativas a operaciones realizadas en el extranjero, el plazo señalado en el párrafo anterior será de ciento ochenta días.

"Las instituciones deberán, a solicitud del cuentahabiente, poner a su disposición y entregar, sin costo alguno, durante el plazo de cuarenta y cinco días siguientes a la entrega del dictamen referido en este artículo, en la sucursal en la que radica la cuenta, o bien, en la unidad especializada que la institución de que se trate haya establecido para la atención a usuarios, productos y servicios financieros conforme a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, una copia del expediente generado con motivo del aviso a que se refiere el artículo 19 Bis 1, en el que se incorpore la documentación e información que se relacione directamente con la misma.

"Si transcurridos los plazos referidos en el tercer y cuarto párrafos de este artículo, las instituciones no entregan el mencionado dictamen en los términos señalados, el abono realizado previamente en términos del artículo anterior quedará firme y no podrá revertirse."



58. Este instrumento legal dispone, a grandes rasgos, que las instituciones bancarias deberán abonar el importe del menoscabo patrimonial reclamado por el cuentahabiente, por robo o extravío o cargos no reconocidos, dentro del segundo día hábil bancario siguiente a la recepción del aviso, a menos que demuestre mediante dictamen entregado al depositante, dentro de ese mismo plazo, que las operaciones realizadas a través de la tarjeta de débito hubieran sido realizadas por éste.

59. Transcurrido ese tiempo, la institución bancaria podrá evidenciar mediante dictamen que pondrá a disposición del tarjetahabiente, en un plazo no mayor a 45 días posteriores al aviso, que fue el titular de la cuenta quien llevó a cabo las supuestas operaciones no reconocidas y, en esas circunstancias, podrá revertir el abono realizado y cobrar los intereses por el monto, equivalentes a una tasa que no podrá exceder a la tasa de interés aplicable a la línea de crédito correspondiente a la tarjeta más baja a todas las que emite la institución. Transcurrido el plazo de 45 días sin la presentación del dictamen, el abono quedará firme.

60. Pues bien, de la lectura al instrumento jurídico en mención se desprende que las instituciones bancarias tendrán derecho a cobrar intereses derivados de la devolución de los montos abonados con motivo del robo o extravío de la tarjeta de débito o vinculados con reclamaciones por cargos no reconocidos como propios, pero no establece la misma posibilidad para los tarjetahabientes si la institución bancaria no abona el monto reclamado dentro del plazo que se fijó (dos días hábiles bancarios).

61. No obstante, para efectos de la resolución de la contradicción de tesis, la normatividad antes señalada tiene una finalidad meramente informativa sobre las acciones que el Estado ha adoptado para proteger los intereses del público general usuario de servicios financieros; pero no es adecuada para dar respuesta al problema que fue planteado.

62. Lo anterior, porque la emisión de los criterios en contienda fue anterior a la publicación de la circular 14/2018 el tres de octubre de dos mil dieciocho<sup>23</sup> y,

---

<sup>23</sup> El amparo directo 845/2016 fue resuelto el 16 de marzo de 2017 y el amparo directo 255/2018 el 6 de septiembre de 2018.



por tanto, en esos momentos, no constituía regla de carácter general y obligatorio para los Tribunales Colegiados de Circuito; menos aún, para los juzgadores de primera instancia ni las instituciones bancarias o de crédito. Máxime si se tiene en cuenta que su entrada en vigor ocurrió hasta el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.<sup>24</sup>

63. Pues bien, esta Primera Sala considera que los lineamientos que expidió el Banco de México tienen una finalidad operativa respecto de los procedimientos para la protección de los cuentahabientes, dirigida a facilitar, tanto a instituciones de crédito y banca como a los usuarios de sus servicios, la forma, plazos y procedimientos que se seguirán para el reclamo de cargos no reconocidos y, en ese aspecto, son de gran utilidad práctica. No obstante, aun si no existieran o, de existir, fueran vigentes al momento en que se resolvieron los criterios en contienda, la exigibilidad de las obligaciones no se deduce de estas reglas de carácter general, sino de la propia ley.

64. Consecuentemente, para la resolución del problema que se plantea, es innecesario acudir, siquiera, de forma análoga,<sup>25</sup> a disposición legal diversa a las leyes de comercio; en el caso de cargos no reconocidos efectuados con tarjeta de débito antes del veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, ya que, posterior a esa fecha, la observancia de los lineamientos emitidos por el Banco de México es obligatoria.

#### <sup>24</sup> **TRANSITORIOS**

"PRIMERO.—La presente circular entrará en vigor el 26 de marzo de 2019, sin perjuicio de lo señalado en los transitorios siguientes.

"SEGUNDO.—Lo dispuesto en el artículo 19 Bis 3, respecto a la obligación de las instituciones que reciban alguno de los avisos a que se refiere el primer párrafo del artículo 19 Bis 1, de abonar en la respectiva cuenta de depósito, a más tardar el segundo día hábil bancario siguiente a la recepción de dicho aviso, el monto equivalente a aquellos cargos realizados en esa cuenta que sean objeto del aviso de que se trate, entrará en vigor el 26 de septiembre de 2019. Hasta en tanto, las instituciones estarán obligadas a realizar el respectivo abono a más tardar al cuarto día hábil bancario siguiente a la recepción del mencionado aviso."

<sup>25</sup> Se hace esta precisión, porque no pasa desapercibido para esta Primera Sala la existencia de la Circular 34/2010 sobre tarjetas de crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2010, del Banco de México, modificada mediante la Circular 13/2018, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2018, con vigencia a partir del 26 de marzo de 2019; la cual fue utilizada por uno de los Tribunales Colegiados contendientes.



## C. Solución

65. Esta Primera Sala ha reiterado constantemente en esta ejecutoria que el contrato que se relaciona con la operación de crédito "depósito bancario de dinero" impone obligaciones tanto al depositante como al depositario, surgiendo de esa bilateralidad que ambos tengan el carácter de acreedor y deudor recíprocamente; con base en lo cual, para efectos del asunto, el depositario debe, aun cuando le han transferido la propiedad del dinero, restituir la suma en depósito en los términos contratados. De ahí que, si el cuentahabiente advierte un menoscabo en su patrimonio por un cargo no reconocido realizado a través de la tarjeta de débito, ello trae como consecuencia que el depositario responda por ese dinero.

66. Hecho este énfasis, es indudable la existencia de una obligación a cargo del depositario como deudor de las cantidades que el depositante abona a su cuenta, inclusive, por cargos no autorizados, para dar respuesta al primer planteamiento, debe recordarse que en las convenciones mercantiles cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse, salvo que sea necesario que se ajusten a formas necesarias para su eficacia.

67. La relevancia de esta regla general impacta en el contrato que deriva de la operación de crédito "depósito bancario de dinero", ya que, casi siempre, se celebra a través de contratos de adhesión sujetos a regulación especializada, debido a que es el banco quien, unilateralmente, establece los términos y condiciones aplicables a las operaciones que llevan a cabo con sus clientes y, en esa tesitura, deben ajustarse a los lineamientos mínimos que disponen las leyes comerciales aplicables.

68. Sin embargo, ciertamente en algunos ordenamientos financieros, como la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros<sup>26</sup> o la

<sup>26</sup> **Artículo 23.** En todas las operaciones y servicios que las entidades financieras celebren por medio de contratos de adhesión masivamente celebradas y hasta por los montos máximos que establezca la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros en disposiciones de carácter general, aquéllas deberán proporcionarles a sus clientes la asistencia, acceso y facilidades necesarias para atender las aclaraciones relacionadas con dichas operaciones y servicios.



"Al efecto, sin perjuicio de los demás procedimientos y requisitos que impongan otras autoridades financieras facultadas para ello en relación con operaciones materia de su ámbito de competencia, en todo caso se estará a lo siguiente:

"I. Cuando el Cliente no esté de acuerdo con alguno de los movimientos que aparezcan en el estado de cuenta respectivo o en los medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología que se hubieren pactado, podrá presentar una solicitud de aclaración dentro del plazo de noventa días naturales contados a partir de la fecha de corte o, en su caso, de la realización de la operación o del servicio.

"La solicitud respectiva podrá presentarse ante la sucursal en la que radica la cuenta, o bien, en la unidad especializada de la institución de que se trate, mediante escrito, correo electrónico o cualquier otro medio por el que se pueda comprobar fehacientemente su recepción. En todos los casos, la institución estará obligada a acusar recibo de dicha solicitud.

"...

"II. Una vez recibida la solicitud de aclaración, la institución tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco días para entregar al cliente el dictamen correspondiente, anexando copia simple del documento o evidencia considerada para la emisión de dicho dictamen, con base en la información que, conforme a las disposiciones aplicables, deba obrar en su poder, así como un informe detallado en el que se respondan todos los hechos contenidos en la solicitud presentada por el cliente. En el caso de reclamaciones relativas a operaciones realizadas en el extranjero, el plazo previsto en este párrafo será hasta de ciento ochenta días naturales.

"El dictamen e informe antes referidos deberán formularse por escrito y suscribirse por personal de la institución facultado para ello. En el evento de que, conforme al dictamen que emita la institución, resulte procedente el cobro del monto respectivo, el cliente deberá hacer el pago de la cantidad a su cargo, incluyendo los intereses ordinarios conforme a lo pactado, sin que proceda el cobro de intereses moratorios y otros accesorios generados por la suspensión del pago realizada en términos de esta disposición;

"III. Dentro del plazo de cuarenta y cinco días naturales contado a partir de la entrega del dictamen a que se refiere la fracción anterior, la institución estará obligada a poner a disposición del cliente en la sucursal en la que radica la cuenta, o bien, en la unidad especializada de la institución de que se trate, el expediente generado con motivo de la solicitud, así como a integrar en éste, bajo su más estricta responsabilidad, toda la documentación e información que, conforme a las disposiciones aplicables, deba obrar en su poder y que se relacione directamente con la solicitud de aclaración que corresponda y sin incluir datos correspondientes a operaciones relacionadas con terceras personas;

"IV. En caso de que la institución no diere respuesta oportuna a la solicitud del cliente o no le entregare el dictamen e informe detallado, así como la documentación o evidencia antes referidos, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, impondrá multa en los términos previstos en la fracción XI del artículo 43 de esta ley por un monto equivalente al reclamado por el cliente en términos de este artículo; y,

"V. Hasta en tanto la solicitud de aclaración de que se trate no quede resuelta de conformidad con el procedimiento señalado en este artículo, la institución no podrá reportar como vencidas las cantidades sujetas a dicha aclaración a las sociedades de información crediticia.

"Lo antes dispuesto es sin perjuicio del derecho de los clientes de acudir ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros o ante la autoridad jurisdiccional correspondiente conforme a las disposiciones legales aplicables, así como de las sanciones que deban imponerse a la institución por incumplimiento a lo establecido en el presente artículo. Sin embargo, el procedimiento previsto en este artículo quedará sin efectos a partir de que el Cliente presente su demanda ante autoridad jurisdiccional o conduzca su reclamación en términos y plazos de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros."



Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros,<sup>27</sup> se prevé el deber de recibir reclamaciones y aclaraciones realizadas por los clientes de las entidades cuando no estén de acuerdo con algún movimiento relacionado con la operación o servicio financiero; lo cierto es que en ordenamiento alguno se fijan obligaciones de retribución de cargos no reconocidos. Por el contrario, sólo se establece que la institución financiera no podrá hacer el cobro de montos a su favor hasta en tanto se resuelva la aclaración, incluso de los intereses ordinarios correspondientes, pero nada señala sobre el deber de restitución a su cargo por el uso indebido de recursos monetarios.

69. En estas condiciones, a falta de disposición expresa, queda como alternativa acudir a las reglas de interpretación de los contratos mercantiles y a los usos bancarios; ya que a partir de las directrices que rigen el contrato de depósito bancario de dinero –se insiste–, el depositante tiene derecho a retirar a la vista, mediante tarjeta de débito, el dinero que transfirió al depositario, quien deberá restituir la cantidad que aquél solicite.

70. Por tanto, en esta convención existe un elemento personal relativo a que **sólo quien sea el titular de la cuenta** (o, de ser la situación, alguno de sus autorizados) **podrá retirar el depósito bancario y, desde luego, utilizar el medio de disposición "tarjeta de débito"** para tales efectos.

71. De no ser ese el caso, cualquier disposición de efectivo o utilización directa de la tarjeta de débito por persona diversa al titular o sus autorizados generará un cargo indebido o "no reconocido" y, desde luego, el derecho a reclamar al depositario la devolución de las cantidades.

72. Conforme a lo expuesto, para dar respuesta al primer cuestionamiento, esta Primera Sala considera que la obligación de restituir el dinero al titular de

<sup>27</sup> **"Artículo 50 Bis.** Cada Institución Financiera deberá contar con una Unidad Especializada que tendrá por objeto atender consultas y reclamaciones de los usuarios. Dicha unidad se sujetará a lo siguiente:

"...

"IV. Deberá recibir la consulta, reclamación o aclaración del usuario por cualquier medio que facilite su recepción, incluida la recepción en las sucursales u oficinas de atención al público y responder por escrito dentro de un plazo que no exceda de treinta días hábiles, contado a partir de la fecha de su recepción."



la tarjeta de débito vinculada a la cuenta de depósito, **se contrae** al momento en que éste **reclame el cargo no reconocido y solicite su reembolso al depositario**, quien, aunque detenta la propiedad del dinero, **tiene la obligación de cuidado y conservación del patrimonio depositado para devolverlo cuando le sea requerido**, como lo establece, supletoriamente a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el numeral 335 del Código de Comercio.

73. Con base en lo expuesto, es posible concluir que:

a) El reembolso de cargos no reconocidos por el titular de una tarjeta de débito, vinculada a una cuenta de depósito de dinero abierta en una institución bancaria sí constituye una obligación a cargo de ésta como depositaria; pues aunque detenta la propiedad del dinero, tiene el deber de conservación de los fondos entregados para ser retirados a la vista por el depositante;

b) La obligación de reembolso en el caso de cargos no reconocidos se contrae cuando el titular de la tarjeta de débito denuncia el hecho a la institución y solicita su restitución.

74. Estas premisas son relevantes para dar respuesta al punto de contradicción, porque si el que estuviere obligado no da cumplimiento o se demora en hacerlo, su conducta tiene consecuencias a cargo de quien inobservó la obligación, las cuales se traducen, generalmente en derecho bancario, en el pago de intereses.

75. El concepto "interés", en sentido estricto, se identifica con el provecho, rendimiento o utilidad que se obtiene del dinero y, en un sentido más amplio, envuelve la compensación en dinero o en cualquier valor que recibe el acreedor en forma accesoria al cumplimiento de una obligación, los cuales pueden ser ordinarios o moratorios.<sup>28</sup>

76. Sobre este punto, se hace énfasis en que, mercantilmente, los intereses ordinarios son distintos a los moratorios, porque la naturaleza de los primeros

<sup>28</sup> Cfr. Vázquez Pando, Fernando Alejandro, "Depósito mercantil", *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, t. III, página 111.



es contractual, mientras que los segundos se imponen como una sanción al incumplimiento de la obligación dentro del plazo correspondiente; por lo que no deberán confundirse.

77. En el contrato de depósito bancario, los intereses ordinarios derivan del acuerdo de voluntades e implican la obtención de una cantidad como ganancia por el solo hecho de transferir la propiedad del dinero al banco, quien lo utiliza para llevar a cabo las funciones propias de su naturaleza como institución financiera; mientras que los intereses moratorios provienen de un incumplimiento, en este caso, del deber de restitución del dinero del depositante dentro del plazo respectivo cuando reclamó un cargo no autorizado que menoscabó su patrimonio, por lo que constituyen una sanción que se impone por la falta de entrega total, la entrega parcial o la entrega tardía del dinero.

78. De dicha suerte, como se expuso en párrafos precedentes, la regulación del derecho bancario al que deben someterse las instituciones financieras es especializada, por lo que en esta materia resaltan la Ley de Instituciones de Crédito, a que se ha hecho referencia, y la Ley del Banco de México, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a los cuales se otorgan facultades al Banco Central para emitir disposiciones que incidan sobre las tasas de interés u otros conceptos análogos y demás características de las operaciones pasivas y activas que realicen las entidades.

79. Entre los preceptos aplicables, destacan los artículos 46, fracción I, y 48, párrafo primero, de la Ley de Instituciones de Crédito<sup>29</sup> y 3o., fracción I, 24 y 26 de la Ley del Banco de México<sup>30</sup> que, *grosso modo*, establecen que el Banco de México puede expedir disposiciones generales que incidan sobre las operaciones pasivas de las instituciones de crédito, dentro de las que se encuentran sus características y las tasas de interés aplicables en cada caso.

<sup>29</sup> Nota al pie 22.

<sup>30</sup> "Artículo 3o. El Banco desempeñará las funciones siguientes:

"I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos."

"Artículo 24. El Banco de México podrá expedir disposiciones en términos de la presente ley, solamente cuando tengan por propósito la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del



80. Luego, como quedó asentado, el contrato de depósito bancario de dinero se encuentra plenamente regulado en cuanto a sus aspectos sustantivos en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (artículos del 267 al 275) y, en caso de que las partes acuerden el cobro de intereses, éstos se entenderán ordinarios en términos de este ordenamiento y, en lo no previsto, de los artículos 338, en relación con el 78, ambos del Código de Comercio, por constituir una expresión de la voluntad de las partes.

81. En cambio, los intereses moratorios provienen del retardo injustificado en el cumplimiento y presuponen siempre la existencia de una prestación vencida, total o parcial y, en materia de contratos mercantiles, los efectos de la morosidad en el cumplimiento de las obligaciones mercantiles son diversos, pues dependen de la modalidad en la que hubieren sido contraídas para definir el momento en el que comienzan.

---

sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los intereses del público; esto sin perjuicio de las demás disposiciones que los preceptos de otras leyes faculten al Banco a expedir en las materias ahí señaladas. Al expedir sus disposiciones, el Banco deberá expresar las razones que las motivan.

"Las citadas disposiciones deberán ser de aplicación general, pudiendo referirse a uno o varios tipos de intermediarios, a determinadas operaciones o a ciertas zonas o plazas.

"Las sanciones que el Banco de México imponga conforme a lo previsto en el artículo 36 Bis de la presente ley, para proveer a la observancia de la regulación que lleve a cabo, deberán tener como objetivo preservar la efectividad de las normas de orden público establecidas en la presente ley, y en las demás que faculten al banco a regular las materias que señalen al efecto y, de esta manera proveer, en lo conducente, a los propósitos mencionados en el primer párrafo de este precepto.

"Para la imposición de las sanciones a que se refiere la presente ley, el Banco de México establecerá, en las reglas que al efecto expida, el procedimiento, así como la forma y términos a los que sus unidades administrativas deberán sujetarse."

**"Artículo 26. Las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito, así como las de crédito, préstamo o reporto que celebren los intermediarios bursátiles, se ajustarán a las disposiciones que expida el Banco Central. Asimismo, las entidades financieras deberán cumplir con aquellas otras disposiciones de carácter general que emita el Banco de México en ejercicio de las facultades que las leyes que regulen a las citadas entidades le confieran para regular las materias que señalen al efecto.**

**"El Banco de México regulará las comisiones y tasas de interés, activas y pasivas,** así como cualquier otro concepto de cobro de las operaciones celebradas por las entidades financieras con clientes. Para el ejercicio de dichas atribuciones el Banco de México podrá solicitar la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros o de la Comisión Federal de Competencia y observará para estos fines lo dispuesto en la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.

"Lo dispuesto en este artículo será aplicable también a los fideicomisos, mandatos o comisiones de los intermediarios bursátiles y de las instituciones de seguros y de fianzas."



82. Ahora, si se tiene en cuenta que el vencimiento constituye el momento en el que fenece el plazo o se actualiza el término o la condición para el cumplimiento de una obligación y que genera un deber para quienes se hubieran comprometido a dar; entonces, si la parte obligada en la relación no liquida la obligación contraída una vez llegado el vencimiento, incurrirá en retraso o demora en el cumplimiento.

83. Esto, porque el reclamo que accione el acreedor judicial o extrajudicialmente, tiene como finalidad exigir el cumplimiento de la obligación y constituye, además, el punto de partida para que, en caso de que el deudor no liquide su obligación en cuanto se le exija, comiencen los efectos de la morosidad en su perjuicio.

84. Así, puede concluirse que la obligación mercantil de restituir un cargo no reconocido realizado sin autorización del titular de la tarjeta de débito vinculada a la cuenta de depósito bancario, se contrae a partir de que se da noticia a la institución financiera del cargo indebido y, por tanto, será exigible su retribución. De no hacerlo, la institución bancaria incurrirá en mora.<sup>31</sup>

85. Por todo lo expuesto, a juicio de esta Primera Sala, además del pago de los intereses ordinarios que el titular de la cuenta de depósito dejó de percibir por el menoscabo que sufrió en su dinero, en la proporción que corresponda al cargo no reconocido, la institución bancaria deberá pagar interés moratorio si, ante el reclamo del depositante, no lo retribuye<sup>32</sup> para cuyo cálculo serán aplicables

<sup>31</sup> Apoya esta conclusión la jurisprudencia 1a./J. 17/2016: "OBLIGACIONES MERCANTILES. MOMENTO EN QUE COMIENZAN LOS EFECTOS DE LA MOROSIDAD EN SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE CONTRAEN SIN TÉRMINO PREFIJADO POR LAS PARTES O POR LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE COMERCIO. De los artículos 83 y 85, fracción II, del Código de Comercio, se advierte que las obligaciones mercantiles sin término prefijado por las partes o por el ordenamiento mercantil citado y que sólo producen acción ordinaria, son exigibles diez días después de contraídas, por lo que el acreedor podrá solicitar al deudor su cumplimiento a través de los medios legales correspondientes. En este sentido, los efectos de la morosidad en el cumplimiento de dichas obligaciones comenzarán a partir del día en que el acreedor lo exija o reclame al deudor, judicial o extrajudicialmente, ante escribano o testigos, lo que podrá hacerse una vez transcurrido el plazo citado, al ser el punto de partida para efectuar el reclamo.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 491.

<sup>32</sup> Es aplicable en este punto la jurisprudencia 1a./J. 29/2000 "INTERESES ORDINARIOS Y MORATORIOS EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. COEXISTEN Y PUEDEN DEVENGARSE SIMULTÁNEAMENTE. El artículo 362 del Código de Comercio señala que los deudores que demoren el pago de sus deudas, deberán satisfacer, desde el día siguiente al del vencimiento, el interés que para



las previsiones del artículo 362, párrafo primero, del Código de Comercio que señala:

**"Artículo 362.** Los deudores que demoren el pago de sus deudas, deberán satisfacer, desde el día siguiente al del vencimiento, el interés pactado para este caso, o en su defecto el seis por ciento anual."

86. En efecto, no obstante que este precepto se encuentra en el libro segundo, título quinto, capítulo primero, del Código de Comercio que solamente se ocupa del préstamo mercantil, lo cierto es que las disposiciones que ahí se fijaron no son aplicables únicamente cuando se trata de este tipo de contratos mercantiles; pues debe tenerse en consideración que este ordenamiento no tiene, como otros códigos, un capítulo o varios en que se contengan disposiciones generales que regulen todas las obligaciones mercantiles, por lo que el artículo invocado debe reputarse como general y, por ende, aplicable a todos los contratos de carácter comercial, por los que deba pagarse un interés moratorio.

87. Así se desprende de la tesis de la extinta Tercera Sala de rubro: "RÉDITOS LEGALES.",<sup>33</sup> actualmente vigente.

---

ese caso se encuentre pactado en el documento y que a falta de estipulación, el interés será del seis por ciento anual; por su parte, los artículos 152, fracción II y 174, párrafo segundo, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito refieren, el primero, a la acción que se ejerce por incumplimiento de pago del documento base y determina que los intereses moratorios se fincan al tipo legal establecido para ello, a partir del día de su vencimiento y, el segundo, a las opciones para la determinación del interés moratorio del documento cuando no se encuentre expresamente estipulado en el mismo o cuando éste se encuentra preestablecido. Esto es, los referidos numerales en ningún momento disponen que los intereses ordinarios y moratorios no pueden coexistir y aunque en ellos se indica a partir de cuándo habrá de generarse el interés moratorio, no se señala que con ese motivo deban dejar de generarse los intereses normales. En estas condiciones y tomando en consideración que los intereses ordinarios y moratorios tienen orígenes y naturaleza jurídica distintos, puesto que mientras los primeros derivan del simple préstamo e implican la obtención de una cantidad como ganancia por el solo hecho de que alguien otorgó a otro una cantidad en dinero que éste necesitaba para satisfacer sus propias necesidades; los segundos provienen del incumplimiento en la entrega de la suma prestada y consisten en la sanción que se impone por la entrega tardía del dinero de acuerdo con lo pactado en el contrato, debe concluirse que ambos intereses pueden coexistir y devengarse simultáneamente, desde el momento en que no es devuelta la suma prestada en el término señalado y por ello, recorren juntos un lapso hasta que sea devuelto el dinero materia del préstamo.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 236 «con número de registro digital: 190896».

<sup>33</sup> Texto: "Las prevenciones del artículo 362 del Código de Comercio, no obstante que este precepto se encuentra en el capítulo primero, título quinto, del libro segundo de dicho código, que solamente se



88. Aunado a lo anterior, en esta ejecutoria se determinó que, dada la índole del contrato mercantil que deriva de la operación de depósito bancario de dinero, el depositario tiene el deber de conservación del patrimonio y de restitución cuando, entre otros supuestos, el depositante pretenda retirarlo a la vista a través de los medios que autorizan las normas relativas (tarjeta de débito). Por esta razón, si alguien distinto al titular de la cuenta realiza un cargo que éste no reconoce y genera un menoscabo en su patrimonio, es posible presumir un descuido de la cosa depositada y, por ende, la obligación del depositario de responder al depositante; lo que lo coloca en una posición de deudor frente al cuentahabiente-tarjetahabiente acreedor.

89. Luego, como aconteció en las ejecutorias contradictorias, cuando no se advierte un interés pactado para el caso de mora por incumplimiento en la restitución del monto del cargo no reconocido, es inconcuso que deberá ser aplicado el que dispuso el legislador en el artículo 362 del Código de Comercio: 6% anual.

90. Por todo lo expuesto, esta Primera Sala concluye que si la institución bancaria depositaria del dinero no restituye el monto de un cargo no reconocido al titular de la tarjeta de débito vinculada a la cuenta de depósito que contrató, deberá pagar, además de los intereses ordinarios que se hubieren pactado en el contrato de adhesión o cualquier otro instrumento convencional en la proporción que corresponda a la cantidad indebidamente sustraída, los intereses moratorios en razón del 6% anual contados a partir del día siguiente al del vencimiento de la obligación; es decir, a partir de que el depositante exige el pago judicialmente, transcurridos diez días desde que se contrajo la obligación de restitución o reembolso.

91. Aunado a lo anterior, se hace la precisión que la eventual nulidad de los cargos que decreta la autoridad jurisdiccional no constituye el punto de partida

---

ocupa del préstamo mercantil, no es aplicable únicamente cuando se trata de él; pues debe tenerse en consideración que el Código de Comercio no tiene, como otros códigos, un capítulo o varios en que se contengan disposiciones generales que regulen las obligaciones, por lo que el precepto invocado debe reputarse como general, y es aplicable por lo mismo, no solamente al préstamo, sino a todos los contratos de carácter mercantil, por los que haya de pagarse interés por causa de mora.", *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XXXIII, página 158 «con número de registro digital: 363269».



para el pago de intereses, ya que esta circunstancia únicamente confirmará que asiste razón al tarjetahabiente sobre la denuncia de los cargos no reconocidos; pero –se insiste– la obligación surgió desde que se hizo el reclamo relativo y los efectos de la morosidad desde que se exigió el pago del adeudo.

92. De tal suerte, cuando se declare la nulidad de cargos realizados a tarjeta de débito, los intereses moratorios se deben resarcir sobre la suerte principal, en términos de lo previsto en el artículo 362 del Código de Comercio a razón del 6% y a partir de que se dispuso indebidamente del dinero del cuentahabiente y hasta el día en que se realice la restitución de la totalidad del importe de las operaciones declaradas nulas.

93. Esto es así, en primer lugar, porque la circunstancia de que la devolución del dinero dispuesto de la cuenta de depósito del actor sea consecuencia del acogimiento de la pretensión de nulidad de las disposiciones, no tiene el alcance de considerar que no hay una obligación exigible antes de que se emita sentencia firme, y que, por tanto, no hay mora, sino hasta que se incumple la referida sentencia.

94. Dicho de otro modo, la nulidad acogida se sustenta en la falta de consentimiento del actor para que se le cargaran disposiciones o retiros que negó haber realizado y, en términos de los artículos 2226 y 2229 del Código Civil Federal<sup>34</sup> la nulidad absoluta, por regla general, no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando el Juez se pronuncie sobre la nulidad del acto, la cual obliga a las partes a restituirse, mutuamente, lo que han recibido o percibido en virtud o por consecuencia del acto anulado.

95. Así pues, el efecto del acogimiento de la nulidad es la restitución de prestaciones, y cuando dentro de éstas están recursos económicos es evidente que se generan intereses, como una cuestión inherente al dinero.

<sup>34</sup> **Artículo 2,226.** La nulidad absoluta por regla general no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie por el Juez la nulidad. De ella puede prevalerse todo interesado y no desaparece por la confirmación o la prescripción."

**Artículo 2,229.** La acción y la excepción de nulidad por falta de forma compete a todos los interesados."



96. Por otra parte, el contrato de depósito bancario de dinero a la vista, conforme al artículo 267 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, consiste en el depósito de una suma determinada de dinero en moneda nacional o en divisas o monedas extranjeras, transfiere la propiedad al depositario, y lo obliga a restituir la suma depositada en la misma especie; por lo que la institución de crédito tiene, en virtud del referido contrato, la obligación de restituir al depositario la suma de dinero que éste le haya entregado. Cuando el banco incumple la referida obligación (por estar demostrado que las disposiciones del dinero se hicieron sin el consentimiento del cuentahabiente) el incumplimiento se actualiza desde el momento en que del dinero depositado por el actor en su cuenta bancaria fue dispuesto.

97. Finalmente, los intereses moratorios no sólo se generan en préstamos, hay múltiples operaciones que se traducen en la privación del uso del dinero por parte de quien tiene derecho a éste, como lo es en el contrato de depósito bancario.

98. Por todas estas razones, si en términos de lo previsto en el artículo 362 del Código de Comercio, la condena al pago de los intereses moratorios al tipo legal constituye una sanción por el impago de todo o parte de lo adeudado (generado por el incumplimiento de la obligación del banco de guardar y custodiar el dinero que recibe en depósito, del cual no puede disponer sino con el consentimiento del depositante o persona autorizada por éste) al producirse el incumplimiento, la institución bancaria debe cubrir los intereses moratorios sobre la suerte principal, a partir de que se dispuso indebidamente del dinero del actor (cuentahabiente) y hasta el día que se realice la restitución de la totalidad del importe de las operaciones declaradas nulas.

99. Esta conclusión se alcanza sin que pase desapercibido el hecho de que el banco puede y debe demostrar que el cargo fue realizado por el titular de la tarjeta de débito; en cuyo caso, realizará las actuaciones que le marcan las leyes relativas y los lineamientos del Banco de México para evidenciar este hecho al cuentahabiente.

100. Incluso, de haber restituido el presunto cargo no reconocido, tendrá derecho a recuperar la cantidad correspondiente; así como a cobrar los intereses que, eventualmente, se hubieren devengado.



101. Finalmente, se añade que esta solución se emite con la finalidad de proteger el principio de seguridad jurídica y, por ende, busca fijar el verdadero sentido y alcance a los problemas jurídicos que se presentan;<sup>35</sup> sin que ello implique, de forma alguna, que esta Primera Sala deba ceñirse a alguna posición particular en contradicción ni que sea posible afectar las situaciones jurídicas concretas de los juicios de los que derivan las posiciones discrepantes, en términos del artículo 226, penúltimo y último párrafos, de la Ley de Amparo.<sup>36</sup>

## VII. Decisión

102. Por lo expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 216, párrafo segundo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, la sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro y texto siguientes:

<sup>35</sup> Se invoca el criterio P./J. 3/2010: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos Tribunales, ya que aunque se dejaran sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios.", Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6.

<sup>36</sup> **Artículo 226.** ...

"Al resolverse una contradicción de tesis, el órgano correspondiente podrá acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, declararla inexistente, o sin materia. En todo caso, la decisión se determinará por la mayoría de los magistrados que los integran.

"La resolución que decida la contradicción de tesis no afectará las situaciones jurídicas concretas de los juicios en los cuales se hayan dictado las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias."



CARGOS NO RECONOCIDOS A TARJETA DE DÉBITO. PROCEDE EL PAGO DE INTERESES MORATORIOS POR LA FALTA O RETRASO EN LA RETRIBUCIÓN DE LAS CANTIDADES SUSTRÁIDAS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 362 DEL CÓDIGO DE COMERCIO.

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de la misma especialidad, pero de distinto Circuito, llegaron a conclusiones distintas sobre la procedencia del pago de intereses moratorios, en términos del artículo 362 del Código de Comercio, a cargo de la institución bancaria, cuando se han hecho cargos no reconocidos por el titular de la cuenta de depósito a que se vincula la tarjeta de débito y aquella no retribuye de inmediato las cantidades sustraídas en perjuicio del cuentahabiente.

Criterio jurídico: La Primera Sala resolvió que cuando el titular de una cuenta de depósito de dinero denuncie retiros no autorizados mediante el uso de tarjeta de débito, la institución bancaria debe retribuir las cantidades retiradas y, en caso de no hacerlo, pagar intereses ordinarios y moratorios por el retraso en que incurra a razón del 6%; pues en el contrato de depósito de dinero el depositario tiene un deber de cuidado sobre el dinero que le entrega el depositante.

Justificación: Del análisis sistemático a los artículos 267, 271, 272 y 273 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; 332, 333, 334, 335 y 338 del Código de Comercio, 46, 48, fracción I, y 48 bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito y demás aplicables en materia bancaria, tratándose de cargos no reconocidos efectuados con tarjeta de débito, la institución financiera depositaria tiene obligación de conservación y restitución del dinero cuya propiedad le transfirió el cuentahabiente y, por ende, cuando ocurre esta situación, tendrá el deber de responder por los montos sustraídos. En este sentido, del Código de Comercio se desprende lo siguiente: 1. El reembolso de cargos no reconocidos por el titular de una tarjeta de débito, vinculada a una cuenta de depósito de dinero abierta en una institución bancaria sí constituye una obligación a cargo de ésta como depositaria; pues aunque detenta la propiedad del dinero incurre en negligencia en la conservación de los fondos entregados para ser retirados a la vista por el depositante, y; 2. La obligación de reembolso en el caso de cargos no reconocidos se contrae cuando el titular de la tarjeta de débito denuncia el hecho a la institución y solicita su restitución. Conforme a estas premisas, el depositario tiene el deber de conservación del patrimonio y de restitución cuando, entre otros supuestos, el depositante pretenda retirarlo a la vista a través de



los medios que autorizan las normas relativas (tarjeta de débito); por lo que si alguien distinto al titular de la cuenta realiza un cargo que éste no reconoce y genera un menoscabo en su patrimonio, es posible presumir un descuido de la cosa depositada y, por ende, la obligación del depositario de responder al depositante, lo que lo coloca en una posición de deudor frente al cuentahabiente-tarjetahabiente acreedor. Luego, si la institución bancaria depositaria del dinero no restituye el monto del cargo no reconocido al titular de la tarjeta de débito vinculada a la cuenta de depósito que contrató, deberá pagar, además de los intereses ordinarios que se hubieren pactado en el contrato de adhesión o cualquier otro instrumento convencional en la proporción que corresponda a la cantidad indebidamente sustraída, los intereses moratorios en razón del 6% anual, en términos del artículo 362 del Código de Comercio, no obstante la ubicación de este precepto en el Libro Segundo, Título Quinto, Capítulo Primero, del Código de Comercio que se ocupa del préstamo mercantil, porque debe reputarse su aplicación general y, por ende, aplicable a todos los contratos de carácter comercial en los que el deudor deba pagar un interés moratorio.

103. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con 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 del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de las Ministras: Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat; y los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo



Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá quien se reservó su derecho a formular voto concurrente.

**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, 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:** El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 61/2020 (10a.), que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 81, Tomo I, diciembre de 2020, página 298, con número de registro digital: 2022554.

Las tesis de jurisprudencia y aislada 1a./J. 16/2019 (10a.), P./J. 71/2014 (10a.) y VII.2o.C.121 C (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de mayo de 2019 a las 10:29 horas, del viernes 16 de enero de 2015 a las 9:00 horas y del viernes 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, mayo de 2019, Tomo II, página 1228, con número de registro digital: 2019919, Libro 14, Enero de 2015, Tomo I, página 5, con número de registro digital: 2008219 y Libro 42, Tomo III, mayo de 2017, página 2151, con número de registro digital: 2014282, respectivamente.

La tesis aislada de rubro: "INTERESES. SOBRE CARGOS INDEBIDOS HECHOS POR UNA INSTITUCIÓN BANCARIA, ANTE LA AUSENCIA DE ESTIPULACIÓN PARA EL PAGO DE, DEBE ESTARSE A LO ESTABLECIDO EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 362 DEL CÓDIGO DE COMERCIO." citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XI, abril de 1993, página 266, con número de registro digital: 216666.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 17/2016 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, con número de registro digital: 2012808.



**CORRECTIVOS DISCIPLINARIOS IMPUESTOS EN UN CENTRO DE RECLUSIÓN. POR REGLA GENERAL, NO CONSTITUYEN UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA TRASCENDENTAL O UN ACTO PROHIBIDO POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL Y, POR TANTO, NO SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN AL TÉRMINO GENÉRICO DE QUINCE DÍAS PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO EN SU CONTRA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 266/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL OCTAVO CIRCUITO, EL SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO, EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO, EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CUARTO CIRCUITO. 22 DE ENERO DE 2020. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y DE LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. DISIDENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: HÉCTOR VARGAS BECERRA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicando en sus términos el criterio que sustentó el Pleno de este



Alto Tribunal, en la tesis I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011).";<sup>6</sup> así como los artículos 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a los puntos primero, segundo, fracción VII, tercero y sexto, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece; ello, en atención a que el conflicto denunciado se suscitó entre criterios de Tribunales Colegiados que pertenecen a diversos circuitos judiciales, respecto de un tema que no requiere la intervención del Tribunal en Pleno. Lo anterior, además, con base en la decisión que adoptó este Alto Tribunal en sesión pública de once de octubre de dos mil once, derivada de la diversa contradicción de tesis 259/2009.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, conforme a lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, y 227, fracción II, con relación al 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo;<sup>7</sup> toda vez que fue hecha valer por los Magistrados del Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito.

<sup>6</sup> Publicada en la página nueve del Libro VI, Tomo I, marzo de dos mil doce, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época.

<sup>7</sup> "Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"... II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tribunales Colegiados de diferente Circuito."

"Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"... II. Las contradicciones a las que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."



TERCERO.—**Criterios en conflicto.** Para determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, se impone analizar las consideraciones y argumentos en que los Tribunales Colegiados basaron sus resoluciones.

**I. Criterio del Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\*.**

1) En escrito que se presentó el veintiocho de agosto de dos mil catorce, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito, con residencia en Monclova, Coahuila, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* o \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, promovieron amparo indirecto en contra de actos del director general, del encargado de la Dirección de Seguridad, y del Consejo Técnico Interdisciplinario, todos del Centro Federal de Readaptación Social Número 10 "Nor-Noreste"; de quienes reclamaron la aplicación del correctivo disciplinario de restricción de tránsito a los límites de su estancia, suspensión total de estímulos, incluyendo la visita familiar e íntima, por un periodo de ciento veinte días, así como la incomunicación y el abuso de autoridad que ello traía como consecuencia.

Y del coordinador general de Centros Federales del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, dependiente de la Comisión Nacional de Seguridad de la Secretaría de Gobernación, con residencia en el Distrito Federal, reclamaron las resoluciones de veintidós de julio de dos mil catorce, en las que, respecto del interno \*\*\*\*\*, se modificó el acuerdo del acta que emitió el Consejo Técnico Interdisciplinario del Centro Federal de Readaptación Social número 10 "Nor-Noreste", el ocho de julio de dos mil catorce, y se determinó que no se acreditaba la fracción XXII, del artículo 75 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, sino su fracción XVIII, en la hipótesis de agredir a otro interno; pero se confirmó la sanción impuesta.

Y por lo que hace a los internos \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* o \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, se confirmó el acuerdo del acta que emitió el citado Consejo Técnico Interdisciplinario, el ocho de julio de dos mil catorce, porque su conducta acreditó los supuestos de la fracción XXII del artículo 75 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social.



2) Conoció del asunto el Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Coahuila, con residencia en Monclova, donde se registró con el número \*\*\*\*\*; y en sentencia de catorce de noviembre siguiente, se sobreseyó en el juicio, en términos de la fracción V del artículo 63 de la Ley de Amparo, únicamente respecto del acto que reclamaron los quejosos \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, por estimar que sobrevino la causal de improcedencia prevista en la fracción XXI, del artículo 61 del mismo ordenamiento legal, pues de acuerdo con la información que allegó el director general del Centro Federal de Readaptación Social, Número 10 "Nor-Noreste", dichos quejosos egresaron del centro de reclusión, y fueron ingresados al Centro Federal de Readaptación Social número 14 "CPS-Durango"; por tanto, se dejaron sin efectos los correctivos disciplinarios impuestos. En consecuencia, se determinó que cesaron los efectos del acto reclamado.

En relación con los quejosos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* o \*\*\*\*\*, se tuvo por actualizada la causal de improcedencia prevista en la fracción XVI, del artículo 61 de la Ley de Amparo, respecto de la parte del correctivo disciplinario que ya habían compurgado, pues se estimó que se consumó de manera irreparable.

Por otra parte, se declararon esencialmente fundados los conceptos de violación que hicieron valer los quejosos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* o \*\*\*\*\*, en el sentido de que se vulneraron sus derechos humanos contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Ello, bajo el argumento de que durante la instrucción del procedimiento sancionador, no se cumplió con la garantía de audiencia previa, porque si bien la autoridad penitenciaria les notificó del inicio del procedimiento, les hizo saber los hechos o conductas imputados, y quién los denunció; sin embargo, no les precisó cómo fue que llevaron a cabo la conducta infractora que se les atribuyó, esto es, si en la contienda en que participaron, tuvieron el carácter de incitador o provocador, provocado o copartícipe de los hechos; por tanto, no conocieron con certeza la conducta que se les reprochó, con lo que se vulneró el artículo 14 constitucional y, por tanto, el derecho a una defensa efectiva.

Consecuentemente, se les concedió el amparo que solicitaron, para los efectos de que se dejara insubsistente el procedimiento administrativo discipli-



nario, desde la citación a los quejosos y demás actos subsecuentes que se generaron, como las resoluciones en las que se les impusieron las correcciones disciplinarias de ocho de julio de dos mil catorce y veintidós de julio posterior; y se dejara insubsistente la sanción disciplinaria que se les impuso, lo que implicaba la restitución de los estímulos suspendidos.

No obstante, se dejó expedita la facultad de las autoridades responsables para instaurar a los quejosos el procedimiento sancionador; caso en el cual, se debían cumplir las correspondientes formalidades legales hasta la emisión de la resolución respectiva, en forma fundada y motivada, y cumpliendo con los principios de tipicidad, exacta aplicación de la ley, y de proporcionalidad en la sanción.

**3)** Inconformes con esa determinación, el encargado del Departamento de Amparos y Beneficios del Centro Federal de Readaptación Social Número 10 "Nor-Noreste", el delegado del director general, del Consejo Técnico Interdisciplinario, y el director de Seguridad y Custodia del citado Centro Federal, así como la subdirectora de Amparos de la Dirección de Amparos y Derechos Humanos, de la Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, dependiente de la Comisión Nacional de Seguridad de la Secretaría de Gobernación, designada como delegada por el coordinador general de Centros Federales, interpusieron recurso de revisión.

En sus agravios, esencialmente argumentaron que se actualizó la causal de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo,<sup>8</sup> porque los quejosos presentaron de forma extemporánea su demanda de

<sup>8</sup> "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ...

"XIV. Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previsto.

"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



amparo. Ello, porque aun cuando los actos reclamados afectaban su libertad personal, se dictaron dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio, y en consecuencia, no se daba el supuesto previsto en la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo.<sup>9</sup>

4) Conoció del asunto el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, con residencia en Saltillo, Coahuila, donde se registró con el número \*\*\*\*\*; y en sesión de veintiocho de agosto de dos mil quince, se dictó sentencia en la que, en lo concerniente al tema de la denuncia de la contradicción de tesis, señaló:

I) La autoridad inconforme alegó que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, porque la parte quejosa no presentó la demanda de amparo en el plazo de quince días, sin que se actualizara alguno de los supuestos de excepción previstos en el artículo 17 de la Ley de Amparo, y precisó que aun cuando el acto reclamado se tradujera en correctivos disciplinarios que afectaban la libertad, lo cierto era que se dictó dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio, por lo que no se actualizaba el supuesto previsto en la fracción IV de dicho numeral; y al respecto invocó, las tesis de título, subtítulo y rubro: "ACTOS PRIVATIVOS DE LA LIBERTAD PERSONAL. LOS DICTADOS DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO JUDICIAL DURANTE LA VIGENCIA DE LA LEY DE AMPARO ABROGADA Y QUE AL ENTRAR EN VIGOR LA NUEVA LEY AÚN NO HABÍAN SIDO COMBATIDOS, SON IMPUGNABLES EN CUALQUIER TIEMPO." y "DEMANDA DE AMPARO.

---

entenderá consentida la norma general si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir del día siguiente de aquel 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."

<sup>9</sup> Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo: ...

"IV. Cuando el acto reclamado implique peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales, en que podrá presentarse en cualquier tiempo."



## CÓMPUTO DEL TÉRMINO PARA PROMOVERLA EN LAS DISTINTAS HIPÓTESIS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY DE AMPARO, RESPECTO DEL CONOCIMIENTO DEL ACTO RECLAMADO."

Argumento que se calificó de infundado, pues se señaló que sobre el tema, la Segunda Sala de la Suprema Corte sustentó la jurisprudencia de rubro: "CENTROS FEDERALES DE READAPTACIÓN SOCIAL. TÉRMINO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL ACTA ADMINISTRATIVA DE IMPOSICIÓN DE CORRECTIVOS DISCIPLINARIOS EMITIDA POR SUS CONSEJOS TÉCNICOS INTERDISCIPLINARIOS.", en la que se concluyó que el acta administrativa de imposición de correctivos disciplinarios, como la suspensión parcial o total de estímulos, la suspensión de las visitas familiar e íntima y la restricción de tránsito a los límites de la estancia del reo, emitida por el Consejo Técnico Interdisciplinario de un Centro Federal de Readaptación Social, implicaba, con independencia de los motivos que se hubieran considerado para ello, una restricción dentro del contexto inherente a su condición de interno en un centro de reclusión, que atentaba contra su libertad personal.

Y no obstante que se estaba en presencia de un acto que afectaba la libertad personal, no se actualizaba el supuesto relativo a que se hubiera emitido fuera de procedimiento; aspecto que era de especial relevancia para determinar si la demanda debía presentarse en el plazo de quince días o en cualquier tiempo.

Se dijo que del artículo 17 de la Ley de Amparo, se observaba que en el primer párrafo se establecía como regla general, que el plazo de presentación de la demanda de amparo sería de quince días, y en sus diversas fracciones se establecían excepciones a esa regla; destacando la prevista en su fracción IV, en la que se señalaba que la demanda podía presentarse en cualquier tiempo, entre otros casos, cuando se estaba en presencia de ataques a la libertad personal fuera de procedimiento.

Se señaló que dicha jurisprudencia, no abordó lo relativo a que el ataque a la libertad personal se suscitara "fuera de procedimiento", precisamente porque analizaba el párrafo segundo de la fracción II del artículo 22 de la Ley de Amparo abrogada, cuyo contenido era diverso al de la fracción IV del artículo



17 de la Ley de Amparo vigente; ello, porque mientras que en el ordenamiento derogado sólo se hacía referencia a ataques a la libertad personal, para considerar que la demanda podía presentarse en cualquier tiempo, en el ordenamiento vigente, dichos ataques a la libertad personal, debían generarse "fuera de procedimiento", para que la demanda pudiera presentarse en cualquier tiempo.

Así, la jurisprudencia de mérito podía resultar orientadora para concluir que en el caso, se estaba en presencia de un acto que atentaba contra la libertad personal (aunque de manera indirecta, en los términos que lo señaló la Segunda Sala), pero no para dilucidar lo relativo a si el ataque a la libertad personal se suscitó fuera de procedimiento, como lo establecía la vigente Ley de Amparo.

De esta manera, se estimó que el acto reclamado no se emitió fuera de procedimiento, sino tuvo lugar dentro del procedimiento disciplinario que los propios quejosos reconocieron que se les instauró, con la finalidad de analizar las conductas que se les imputaron; de ahí que, aun cuando el acto reclamado afectara la libertad personal, no podía considerarse fuera de procedimiento, y desde esa perspectiva, concluir que no se actualizaba la hipótesis de excepción prevista en la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo, vinculada con los actos privativos de la libertad fuera de procedimiento.

II) No obstante, se consideró que la sanción señalada como acto reclamado, consistente en la medida disciplinaria vinculada con la restricción de tránsito a los límites de su estancia, suspensión total de estímulos, incluyendo la visita familiar e íntima, por un periodo de ciento veinte días, equivalía a una pena trascendental prohibida por el artículo 22 constitucional, porque no sólo afectaba al inculpado, sino también a su familia.

Respecto a la dimensión del concepto "pena trascendental", vinculado con la afectación a la familia, se citó la tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte, de rubro: "PRISIÓN VITALICIA. NO ES UNA PENA INUSITADA Y TRASCENDENTAL, POR LO QUE NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

Y con relación al hecho de que la demanda de amparo podía presentarse en cualquier tiempo, se dijo ilustrativa la tesis aislada del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, de título y subtítulo: "SUSPENSIÓN DE



LA VISITA DE ALGUNO DE LOS FAMILIARES A UN INTERNO EN UN RECLUSORIO. DICHA SANCIÓN EQUIVALE A UNA PENA TRASCENDENTAL, PROHIBIDA POR EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, POR TANTO, LA DEMANDA DE AMPARO EN SU CONTRA PUEDE PRESENTARSE EN CUALQUIER TIEMPO."

Al actualizarse el caso de excepción previsto en la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo, por estar en presencia de un acto de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, al tratarse de una pena trascendental, la demanda de amparo podía presentarse en cualquier tiempo; y, en consecuencia, se calificó de **infundado** el argumento de la autoridad recurrente, relativo a que la demanda se presentó fuera del plazo de quince días.

Por tanto, se dijo que no favorecía a los inconformes, la tesis que invocó bajo de rubro: "DEMANDA DE AMPARO. CÓMPUTO DEL TÉRMINO PARA PROMOVERLA EN LAS DISTINTAS HIPÓTESIS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY DE AMPARO, RESPECTO DEL CONOCIMIENTO DEL ACTO RECLAMADO.", pues se estaba en presencia de una pena trascendental, y dicho supuesto, en términos del artículo 17, fracción IV, de la Ley de Amparo, permitía la presentación de la demanda de amparo en cualquier tiempo.

Y tampoco le favorecía la tesis de título y subtítulo: "ACTOS PRIVATIVOS DE LA LIBERTAD PERSONAL. LOS DICTADOS DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO JUDICIAL DURANTE LA VIGENCIA DE LA LEY DE AMPARO ABROGADA Y QUE AL ENTRAR EN VIGOR LA NUEVA AÚN NO HABÍAN SIDO COMBATIDOS, SON IMPUGNABLES EN CUALQUIER TIEMPO."; porque el acto reclamado se emitió bajo el imperio de la Ley de Amparo vigente, y el citado ordenamiento establecía que tratándose de penas trascendentales, como la que se reclamó en el amparo, la demanda podía presentarse en cualquier tiempo.

## **II. Criterio del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\*.**

1) En escrito que se presentó en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal, el veintinueve de abril de dos mil catorce, \*\*\*\*\* , promovió amparo indirecto en



contra de actos del director del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente del Distrito Federal, y del Consejo Técnico Interdisciplinario, que se hicieron consistir en:

"El prohibirle el acceso a mi señora esposa de nombre \*\*\*\*\*\*, mediante sanción impuesta por el H.C.T.I. del R.P.V.O., según esto porque infringió el reglamento al querer introducir un aparato telefónico (celular) esto el día 1 de marzo de 2014. Lo cual es una mentira, la verdad es que mi esposa no quiso darle el dinero que le solicitaban las custodias y el jefe de los Técnicos Penitenciarios y por ello le prohibieron la entrada a este penal, por un lapso de seis meses a contar desde el primero de marzo de 2014. Dicha sanción lo es inconstitucional por todos lados, primeramente porque el C.T.I., se contrapone a lo establecido en el diverso 13° 'Tribunales Especiales', además como el referido consejo no reúne los requisitos que prevé la ley, en el que se cumplen las formalidades esenciales del procedimiento los resultados son violatorios de derechos fundamentales máxime que lo encuadran perfectamente bien en lo mandado en el artículo 22 'de las penas inusitadas' 'el tormento de cualquier especie' y demás, esto porque haberme privado de ver a mi esposa, por tenerme incomunicado, (sic). ... Es por ello que le solicito muy humildemente me conceda la suspensión definitiva del acto reclamado, ya que lo es violatorio de derechos fundamentales como garantías impresas en el diverso 22 constitucional ..." (sic).

2) Conoció del asunto el Juzgado Décimo Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal, donde se registró con el número \*\*\*\*\*\*, y en audiencia constitucional de veintitrés de junio de dos mil catorce, se dictó sentencia en la que se sobreseyó en el juicio de amparo, por actualizarse la causal de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 61, con relación al 17, ambos de la Ley de Amparo, por consentimiento tácito del acto reclamado, pues la demanda de amparo se presentó fuera del término legal de quince días.

Ello, porque se impugnó la Sesión Décima Ordinaria del Consejo Técnico Interdisciplinario, de cinco de marzo de dos mil catorce; misma fecha en que se hizo del conocimiento del quejoso, la suspensión del ingreso de su esposa al reclusorio por seis meses; por tanto, el plazo legal para promover la acción constitucional, transcurrió del seis al veintiocho de marzo del mismo año. Sin embargo, la demanda de amparo se presentó el veintinueve de abril posterior,



es decir fuera del término de quince días a que alude el párrafo primero del artículo 17 de la Ley de Amparo.

**3)** Inconforme con lo resuelto, el quejoso interpuso recurso de revisión, del que conoció el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, donde se registró con el número \*\*\*\*\*; y en sesión de veintiuno de agosto de dos mil catorce, se dictó sentencia en la que, en lo concerniente al tema materia de la denuncia de la contradicción de tesis, se señaló:

**I)** El Juez de Amparo sobreseyó en el juicio, respecto del acto reclamado que se hizo consistir en la "sesión décima ordinaria del Consejo Técnico Interdisciplinario de cinco de marzo de dos mil catorce, en la que se suspendió el ingreso al centro de reclusión por seis meses, del cinco de marzo al seis de septiembre del año en curso, a \*\*\*\*\*".

Al respecto, el recurrente alegó que el a quo, al decretar el sobreseimiento, pasó por alto que la determinación reclamada constituía un acto de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, por lo que no estaba sujeto al término genérico de quince días, que preveía el primer párrafo del artículo 17 de la Ley de Amparo. Agravio que se calificó de fundado.

**II)** Se dijo que la sanción impuesta por el Consejo Técnico Interdisciplinario del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente del Distrito Federal, de suspender la visita de la esposa del quejoso, por el término de seis meses, constituía una sanción trascendental, porque afectaba a la familia del interno; de ahí que la demanda de amparo podía presentarse en cualquier tiempo.

Así, al resultar fundado el agravio, se modificó la sentencia recurrida, y en términos de la fracción V del artículo 93 de la Ley de Amparo, se reasumió jurisdicción y se abordó oficiosamente el análisis de los conceptos de violación.

Al respecto, se destacó que se alegó esencialmente que el acto reclamado era violatorio de derechos fundamentales, por privar al quejoso de ver a su esposa; lo cual, suplido en su deficiencia, se calificó de fundado, al estimarse que la sanción impuesta por la responsable, era violatoria de la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 constitucional, pues el Consejo Técnico Interdis-



ciplinario no expresó las razones particulares y causas inmediatas para establecer que la visita de la esposa del quejoso, representaba un riesgo para la reincorporación a la sociedad del quejoso, o bien, un peligro para la seguridad de la institución penitenciaria.

Más aún, la conducta que realizó la esposa del quejoso, debió corroborarse por la propia autoridad responsable, pues por sus funciones tenía el deber de garantizar que el proceso de reinserción social se llevara a cabo adecuadamente, impidiendo la influencia nociva de agentes externos en la misma; por tanto, correspondía a la autoridad penitenciaria allegarse de los elementos indispensables para probar que la visita de la esposa del quejoso, representaba un riesgo para su reincorporación a la sociedad, o bien, un peligro para la seguridad de la institución penitenciaria.

III) Por tanto, se concedió al quejoso el amparo que solicitó, para el efecto de que la autoridad responsable dictara una determinación en la que dejara insubsistente la resolución reclamada, únicamente en el apartado relativo a la sanción impuesta al quejoso, y emitiera otra, que podía ser en el mismo sentido o diverso, pero en el primer supuesto, siguiendo los lineamientos establecidos en la ejecutoria, en respeto a la dignidad humana del interesado y en aras de garantizar el derecho a la reinserción social que a su favor consagraba el artículo 18 constitucional, debía exponer las razones por las que se consideró que la conducta realizada por la esposa del quejoso, era contraria a la estabilidad del sistema penitenciario, o bien, que atentaba contra la reinserción social del interno, como fin de la pena.

Consideraciones que dieron origen a la tesis de título, subtítulo y texto:

"SUSPENSIÓN DE LA VISITA DE ALGUNO DE LOS FAMILIARES A UN INTERNO EN UN RECLUSORIO. DICHA SANCIÓN EQUIVALE A UNA PENA TRASCENDENTAL, PROHIBIDA POR EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, POR TANTO, LA DEMANDA DE AMPARO EN SU CONTRA PUEDE PRESENTARSE EN CUALQUIER TIEMPO. Si el acto reclamado lo es la sanción impuesta a un interno por el Consejo Técnico Interdisciplinario del reclusorio, consistente en suspender la visita de alguno de sus familiares (esposa), por infringir el reglamento interno (tratar de introducir un teléfono celular), este castigo



equivale a una pena trascendental prohibida por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no sólo afecta al inculpado sino también a su familia; por tanto, la demanda de amparo que se promueva en su contra podrá presentarse en cualquier tiempo, conforme a la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo; máxime si la autoridad no expresó las razones particulares y causas inmediatas para establecer que la visita del mencionado familiar representaba un riesgo para la reincorporación a la sociedad del imputado o un peligro para la seguridad de la institución penitenciaria."

### **III. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\*.**

1) En escrito que se presentó en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Civiles Federales en el Estado de México, con sede en Toluca, el tres de enero de dos mil catorce, \*\*\*\*\* , promovió amparo indirecto en contra de actos del director general, el Consejo Técnico Interdisciplinario y el titular del Área de Seguridad y Custodia, todos del Centro Federal de Readaptación Social Número Uno "Altiplano", de quienes reclamó la incomunicación de que sería objeto cuando comenzara a ejecutarse el correctivo disciplinario que le fue impuesto, así como el acta administrativa de veintidós de agosto de dos mil trece, en la que se le impuso el correctivo disciplinario, y sus consecuencias, que eran actos de tracto sucesivo y se traducían en restricción de visita familiar e íntima, del uso y disfrute de su televisor y accesorios, de tránsito a los límites de su estancia, del uso de su rastrillo, asimismo, la negativa de venderle productos de tienda en general, segregación, confinamiento y discriminación, por un periodo de ciento veinte días.

Señaló que se vulneraron en su perjuicio diversos artículos de la Constitución Federal, entre otros, el 22; sin embargo, no expresó las razones por las que estimaba que se transgredía el precepto.

2) Conoció del asunto el Juzgado Tercero de Distrito en Materias de Amparo y de Juicios Civiles Federales en el Estado de México, donde se registró con el número \*\*\*\*\*; y en audiencia constitucional de cuatro de febrero de dos mil catorce, se dictó sentencia en la que se sobreseyó en el juicio de amparo, por estimar que se actualizó la causa de improcedencia prevista en la fracción



XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo, toda vez que el quejoso consintió de manera tácita el acto reclamado, ya que la demanda de amparo no se promovió en el término de quince días que establece el artículo 17 del mismo ordenamiento legal.

Ello, porque la notificación de la determinación reclamada de veintidós de agosto de dos mil trece, se practicó en la misma fecha; por tanto, surtió efectos al día siguiente. Así, el cómputo inició el veintiséis de agosto y feneció el trece de septiembre del mismo año. Por tanto, si el escrito de amparo se presentó hasta el tres de enero de dos mil catorce; entonces resultó extemporánea la demanda.

**3)** Inconforme con esa determinación, el quejoso, al momento de su notificación, asentó "*interpongo recurso de revisión ya que me causa agravio la sentencia dictada*", sin que expresara agravios.

Conoció del recurso el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, con residencia en Toluca, Estado de México, donde se registró con el número \*\*\*\*\*; y en sesión de siete de agosto de dos mil catorce, se dictó sentencia en la que, en lo concerniente al tema materia de la denuncia de la contradicción de tesis, señaló:

**I)** En relación con los actos reclamados consistentes en el acta de correctivo disciplinario de veintidós de agosto de dos mil trece, y sus consecuencias relativas a la restricción de la visita familiar e íntima y de tránsito a los límites de la estancia del quejoso, cuya existencia se tuvo por acreditada, se actualizó la causal de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo, por su consentimiento tácito, porque no se promovió el amparo dentro del plazo legal.

Se dijo que dicho acto se emitió el veintidós de agosto de dos mil trece, por lo que le eran aplicables las disposiciones de la nueva Ley de Amparo, que entró en vigor a partir del tres de abril de dos mil trece; de esa manera, si en el primer párrafo de su artículo 17, preveía que el plazo para presentar la demanda era de quince días, el quejoso debió atender a esa regulación, porque no se encontraba en alguno de los casos de excepción destacados en las fracciones I a IV del mismo precepto.



Ello, porque si bien era verdad que el acto reclamado afectaba la libertad personal del quejoso, al restringirla dentro de su condición de interno en el centro de reclusión, porque reducía la que podía tener en su encierro; también era cierto que no se reclamó una norma general autoaplicativa o el procedimiento de extradición (fracción I del artículo 17 de la Ley de Amparo). Tampoco se combatió una sentencia definitiva condenatoria, que hubiera impuesto pena de prisión al quejoso (fracción II del artículo 17 de la Ley de Amparo). Menos aún se trataba de un acto relacionado con la materia agraria, mediante el cual se privara al quejoso total o parcialmente, de forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de derechos de esa índole (fracción III del artículo 17 de la Ley de Amparo). Y el acto reclamado no implicaba para el quejoso peligro de privación de su vida o un ataque a su libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación o destierro, su desaparición forzada, alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal o la incorporación forzada al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales (fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo).

II) En relación con la última hipótesis de excepción, se dijo correcto que en la sentencia recurrida se considerara que el acto reclamado se emitió dentro de un procedimiento administrativo que culminó con una resolución que le impuso al quejoso un correctivo disciplinario.

Ello, porque el Manual de Estímulos y Correcciones Disciplinarias de los Centros Federales de Readaptación Social, contenía disposiciones que regulaban el procedimiento a seguir, previo a imponer una corrección disciplinaria; entre ellas, las que se contenían en sus artículos 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> "Artículo 20. Al recibir el reporte, el área jurídica elaborará el acta administrativa correspondiente, se allegará de todos los elementos de prueba que considere necesarios al caso e informará al director general para que convoque a sesión a los integrantes del consejo."

"Artículo 21. A fin de valorar la conducta de los internos que incurrieron en supuestas infracciones, el consejo sesionará de forma ordinaria al menos una vez a la semana o de forma extraordinaria cuando sea necesario."

"Artículo 22. Para que el consejo resuelva sobre la imposición de las correcciones disciplinarias, el director general ordenará al presunto infractor comparezca ante esa instancia, la que resolverá lo conducente."

"Artículo 23. Durante sesión del consejo, comparecerá el interno, a quien se le notificará la conducta que se le imputa y las pruebas que lo acreditan, para que éste manifieste lo que a su derecho convenga."



Por su parte, el artículo 17 de la Ley de Amparo, en su fracción IV, al referirse a los actos que se emitían fuera de procedimiento, no se limitaba a una materia determinada, penal, civil, laboral o administrativo; por tanto, no existía sustento para excluir al procedimiento que siguieron las autoridades administrativas responsables al quejoso, con la finalidad de imponerle la corrección disciplinaria que reclamó.

III) Por tanto, se compartió la postura del Juez de Distrito, al señalar que los actos fuera de procedimiento a que se refería la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo, no gozaban de una presunción de legalidad, al no estar sustentados en formalidad alguna previo a su emisión; es decir, se trataba de actos arbitrarios que podían afectar la libertad personal por capricho de la autoridad y no por encontrar fundamento en disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias.

Así, se concluyó que si el acto reclamado se emitió en un procedimiento administrativo, en el que se siguieron ciertas formalidades previo a su emisión, el quejoso contaba con el plazo de quince días para impugnarlo a través del amparo.

IV) Término que debía computarse a partir del día siguiente a aquel en que surtiera efectos conforme a la ley del acto, la notificación de este último al quejoso. Así, el quejoso quedó notificado del acta del correctivo disciplinario, el día de su emisión, veintidós de agosto de dos mil trece; pero como el Manual de Estímulos y Correcciones Disciplinarias de los Centros Federales de Readaptación Social, el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social y la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sen-

---

"Artículo 24. La declaración del interno será analizada conjuntamente con aquellos elementos de prueba que existan en su contra, haciendo una valoración de los hechos y de las pruebas.

"El consejo emitirá su determinación, la cual deberá cumplir con los requisitos del tercer párrafo del artículo 82 del reglamento."

"Artículo 25. La resolución adoptada será firmada por todos los miembros del consejo y notificada de manera personal e inmediata al interno. En caso de que éste se negara a firmar, el secretario técnico del consejo asentará una constancia con los motivos de la negativa."

"Artículo 26. Notificada la corrección al interno, el director general ordenará su aplicación."

"Artículo 27. Para efectos de recurrir las resoluciones del consejo deberá estarse a lo dispuesto por el reglamento. ..."



tenciados, no contenían disposición alguna sobre el momento en que surtían efectos las notificaciones practicadas a los internos, se dijo que el dato objetivo con que se contaba, era el momento en que el quejoso tuvo conocimiento del acto reclamado, siendo éste el mismo día en que se emitió, pues estuvo presente en la audiencia de la fecha señalada, en la que se le notificó de forma inmediata lo determinado en ella, y firmó de conformidad al calce de la misma.

Por tanto, el cómputo de los quince días, debía realizarse a partir del veintitrés de agosto, y feneció el doce de septiembre del mismo año; luego, si la demanda de amparo se presentó hasta el tres de enero de dos mil catorce, transcurrieron en exceso los quince días con que contaba el quejoso para su presentación.

#### **IV. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el recurso de queja \*\*\*\*\*.**

1) En escrito que se presentó en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materias de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de México, con sede en Toluca, Estado de México, el veinticinco de marzo de dos mil quince, \*\*\*\*\* , promovió amparo indirecto en contra de actos que reclamó del director general, del Consejo Técnico Interdisciplinario, y del titular del Área de Seguridad y Custodia, todos del Centro Federal de Readaptación Social número Uno "Altiplano", que se hicieron consistir en el correctivo disciplinario que se le impuso en el acta administrativa de dieciocho de enero anterior, así como sus consecuencias, que derivaban en la restricción de tránsito a los límites de su estancia, suspensión total de estímulos, como participar en las actividades impartidas en el patio, escuela, pintura, biblioteca, retiro de televisor, eliminador, audífonos; así como suspensión de visita familiar, lo que se traducía en paralizar su tratamiento individualizado para la reinserción social, por un periodo de setenta y seis días.

Estimó que el acto reclamado vulneraba sus derechos fundamentales previstos en los artículos 1o., 16, 18 y 22 de la Constitución Federal; y en los conceptos de violación, argumentó que el tiempo que duraría el correctivo disciplinario era excesivo y originaba desintegración familiar.



2) Conoció del asunto el Juez Cuarto de Distrito en Materias de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de México, y en auto de veintisiete de marzo de dos mil quince, lo registró con el número \*\*\*\*\*; previno al quejoso para que manifestara si el correctivo disciplinario que tildó de inconstitucional, se le notificó el día de su imposición o posteriormente, y de ser así, precisara la fecha exacta, apercibido que de no desahogar la prevención, se tendría por no presentada la demanda de amparo.

En escrito que se presentó el siete de abril posterior, el quejoso desahogó el requerimiento y manifestó que el acta administrativa de correctivo disciplinario reclamada, se le notificó el diecisiete de febrero de dos mil quince.

En auto de ocho de abril posterior, el Juez de Distrito desechó la demanda de amparo, por considerar que se actualizó la causal de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo, con relación al artículo 17 del mismo ordenamiento legal; ello, bajo el argumento de que si bien un correctivo disciplinario constituía un acto que afectaba la libertad personal en el contexto propio de los internos de un Centro Federal de Readaptación Social, se dictaba luego del desarrollo de un procedimiento establecido expresamente en la ley; y, por tanto, su impugnación a través del amparo, estaba sujeta al plazo genérico de quince días previsto en el artículo 17 de la ley de la materia.

De esta manera, el acta administrativa reclamada se le notificó al quejoso el diecisiete de febrero de dos mil quince; el plazo de quince días debía computarse a partir del siguiente al en que surtiera sus efectos conforme a la ley que regía el acto la notificación al quejoso de la sentencia, resolución o acuerdo que reclamara.

Luego, si conforme al artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,<sup>11</sup> las notificaciones surtían sus efectos el día en que se realizaban; entonces, el plazo para promover el amparo comenzaba a correr al día siguiente.

<sup>11</sup> "Artículo 38. Las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas. Los plazos empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación."



La notificación al quejoso se realizó el diecisiete de febrero de dos mil quince, por lo que surtió efectos en la misma fecha; así, el plazo genérico de quince días para promover el amparo, empezó a computarse el dieciocho siguiente y feneció el diez de marzo de dos mil quince. Por lo que si la demanda de amparo se presentó hasta el veinticinco de marzo de la misma anualidad, se hizo fuera del plazo legal.

**3)** Inconforme con el fallo, el quejoso interpuso recurso de queja, del que conoció el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, donde se registró con el número \*\*\*\*\*; y en sesión de diecinueve de mayo de dos mil quince, por unanimidad de votos, se dictó sentencia en la que, en lo concerniente al tema materia de la denuncia de la contradicción de tesis, señaló:

**I)** El acto reclamado en el amparo, era el acta de correctivo disciplinario de dieciocho de enero de dos mil quince, y sus consecuencias relativas a la restricción de tránsito a los límites de su estancia, suspensión total de estímulos, consistentes en la cesación de participar en las actividades impartidas en el módulo, como lo eran patio, escuela, pintura, biblioteca, retiro de televisor, eliminador, audífonos, así como la suspensión de su uso y disfrute, y la suspensión de visita familiar; lo que se traducía en suspender el tratamiento individualizado para la reinserción social del quejoso.

**II)** En el auto impugnado, se consideró actualizada la causal de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 61, en relación con el artículo 17, y con apoyo en el 113, todos de la Ley de Amparo, por lo que se desechó de plano la demanda de amparo, por su manifiesta e indudable improcedencia.

Conclusión que se consideró correcta, pues la acción constitucional se hizo valer con posterioridad al término de quince días, previsto en el citado artículo 17 del ordenamiento legal de referencia.

Ello, porque de las manifestaciones del quejoso se desprendía que tuvo conocimiento del acta de corrección disciplinaria reclamada, el diecisiete de febrero de dos mil quince; así, el término para promover la acción constitucional, transcurrió del dieciocho de febrero al diez de marzo de dos mil quince. Por



tanto, si la demanda de amparo se presentó el veinticinco de marzo del mismo año; entonces, se hizo valer de forma extemporánea; y en consecuencia, tácitamente se consintió el acto reclamado.

III) Se señaló que como lo dijo el Juez de Distrito, el acto reclamado y sus consecuencias, no actualizaban alguno de los supuestos establecidos en la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo, como actos que implicaran peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos en el artículo 22 de la Constitución Federal, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales, casos en los que la demanda podía promoverse en cualquier tiempo.

Ello, porque el acto reclamado se emitió en un procedimiento penitenciario, en el que incluso se otorgó audiencia al disconforme, a efecto de que manifestara lo que a su interés conviniera respecto del acta de corrección disciplinaria combatida.

Sin que fuera óbice que algunas de las consecuencias del acta de correctivo disciplinario que se reclamó, como la restricción a los límites de su estancia, podían afectar indirectamente la libertad personal del recurrente, aun considerando que se encontraba recluso en un Centro Federal de Readaptación Social, pues esa circunstancia no actualizaba la hipótesis de excepción contenida en la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo; pues para ello, no sólo se requería que el acto afectara la libertad personal, sino además, se necesita que esa afectación se verificara fuera de procedimiento, lo que no ocurrió, porque el acta se emitió en el ámbito de un procedimiento penitenciario.

No se soslayó el contenido de la jurisprudencia que sustentó la Segunda Sala de la Suprema Corte, de rubro: "CENTROS FEDERALES DE READAPTACIÓN SOCIAL. TÉRMINO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL ACTA ADMINISTRATIVA DE IMPOSICIÓN DE CORRECTIVOS DISCIPLINARIOS EMITIDA POR SUS CONSEJOS TÉCNICOS INTERDISCIPLINARIOS.", en la que se estableció que la demanda de amparo que se promoviera contra un acta de correctivo disciplinario emitida por el Consejo Técnico Interdisciplinario



de los Centros Federales de Readaptación Social, podía presentarse en cualquier tiempo, al actualizarse el supuesto de excepción previsto en la fracción II del artículo 22 de la Ley de Amparo abrogada, por afectar dicha determinación, la libertad personal del quejoso, dentro del contexto inherente a su condición de internos en un centro de reclusión.

Sin embargo, se dijo que como correctamente lo estableció el Juez de Distrito, ese criterio no resultaba aplicable al caso, porque la hipótesis que se analizó, tuvo como ámbito normativo el artículo 22, fracción IV, de la Ley de Amparo abrogada, que establecía como excepción al término de quince días, para la presentación de la demanda: "Los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional, o la incorporación forzosa al servicio del Ejército o Armada Nacionales"; mientras que en el artículo 17, fracción IV, la ley de la materia vigente, insertó una excepción similar: "Cuando el acto reclamado implique peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales, en que podrá presentarse en cualquier tiempo."

Así, uno de los supuestos que contemplaba la Ley de Amparo abrogada, para que pudiera presentarse la demanda fuera del término de quince días, era que el acto implicara un ataque a la libertad personal; no obstante, en la legislación de la materia vigente, para que operara dicha excepción, se exigía que ese ataque a la libertad personal ocurriera fuera de procedimiento, de ahí que se consideró que el criterio sostenido en la jurisprudencia, no aplicaba en el particular, donde se resolvía con base en la legislación vigente; y, en consecuencia, se debía observar la verificación de los supuestos de excepción en los términos que ahora estableció el legislador.

#### **V. Criterio del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\*.**

1) En escrito que se presentó en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado



de México, con sede en Toluca, el cinco de diciembre de dos mil catorce, \*\*\*\*\* , promovió amparo indirecto contra actos que reclamó del director general y del Consejo Técnico Interdisciplinario, ambos del Centro Federal de Readaptación Social Número Uno "Altiplano", que se hicieron consistir en la negativa a recibir visita familiar e íntima.

En los conceptos de violación, expresó que el acto reclamado era violatorio de los artículos 1o., 4o., 14, 16 y 19 constitucionales, al restringirle su derecho a la visita familiar, lo que afectaba los lazos afectivos con su familia.

**2)** Conoció del asunto el Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con sede en Toluca, donde se registró con el número \*\*\*\*\*.

**3)** En ampliación de la demanda de amparo, se reclamó el correctivo disciplinario de treinta de octubre de dos mil catorce, y sus consecuencias por un periodo de setenta y seis días, consistentes en la restricción de tránsito a los límites de su estancia, suspensión de la visita familiar e íntima, en días y horas establecidos, privación de tener televisión en su estancia así como sus accesorios, salir al patio, bajar al comedor, consumo de alimentos fríos y en poca cantidad, y retiro de rastrillo personal; y estimó que ese acto violaba los artículos 1o., 44, 14, 16 y 22 de la Constitución Federal.

**4)** El veintisiete de febrero de dos mil quince, se celebró la audiencia constitucional, en la que se dictó la sentencia, que resolvió sobreseer en el juicio de amparo, al tener por actualizada la causal de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo, en atención a que la demanda de amparo se promovió de manera extemporánea; y, por ende, el quejoso consintió tácitamente el acto reclamado.

**5)** Inconforme con esa determinación, el quejoso interpuso recurso de revisión, del que conoció el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, donde se registró con el número \*\*\*\*\*; y en sesión de dieciséis de abril de dos mil quince, por unanimidad de votos, se dictó sentencia en la que, en lo concerniente al tema materia de la denuncia de la contradicción de tesis, se señaló:



I) En cuanto a los actos reclamados, consistentes en el acta administrativa de correctivo disciplinario de treinta de octubre de dos mil catorce, y sus consecuencias por un periodo de setenta y seis días, relativas a la restricción de tránsito a los límites de la estancia, así como la suspensión total de estímulos y de visita familiar e íntima; en la sentencia recurrida se tuvo por actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 61, con relación a sus artículos 17 y 18 de la Ley de Amparo (vigente), por consentimiento tácito del acto, en atención a que la demanda de amparo se presentó de manera extemporánea.

II) Al respecto, se calificó de correcto que el Juez de Distrito decretara el sobreseimiento del juicio de amparo, porque se hizo valer respecto de una determinación emitida en un procedimiento administrativo que atañía al tema del orden y disciplina del centro de reclusión en el que se encontraba interno el quejoso.

Para tales efectos, se trajo a colación el contenido de los artículos 17, 18, 61, fracción XIV, y 63, fracción V, de la Ley de Amparo, de los que se advirtió que el plazo para presentar una demanda de amparo era de quince días, con las excepciones siguientes: de treinta días, cuando se reclamaba una norma general autoaplicativa o el procedimiento de extradición; de siete años, cuando el amparo se promovía contra actos que tuvieran o pudieran tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal; de ocho años cuando se reclamaba la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que impusiera pena de prisión; en cualquier tiempo, cuando el acto reclamado implicara peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales.

Así, se estableció que se actualizaba la causal de improcedencia por consentimiento tácito del acto reclamado, por la extemporaneidad en la presentación de la demanda de amparo, porque el acto reclamado se notificó personalmente al quejoso, el treinta de octubre de dos mil catorce, y surtió efectos legales el mismo día, pues en términos del artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las notificaciones personales surtían efectos el



día en que hubieran sido realizadas, y por disposición expresa del artículo 18 de la Ley de Amparo, el término para promover el amparo se contaba desde el día siguiente al en que hubiera surtido efectos la notificación al quejoso de la determinación reclamada, conforme a la ley del acto.

Así el término de quince días hábiles que se establecía el párrafo primero, del artículo 17 de la Ley de Amparo, transcurrió del treinta y uno de octubre al veinticuatro de noviembre de dos mil catorce. Y si el escrito de demanda de amparo se presentó el cinco de diciembre del mismo año; entonces, se hizo valer de forma extemporánea y, por tanto, se consintió tácitamente el acto reclamado, al no impugnarse en el término de quince días, cuando se trataba de una determinación emitida dentro de un procedimiento administrativo que atañía al tema del orden y disciplina del centro de reclusión en el que se encontraba interno el quejoso, misma que tuvo origen luego de que se le confirió garantía audiencia, acorde al procedimiento contemplado en la ley normativa de centros carcelarios.

III) Por tanto, se confirmó la resolución recurrida y se sobreseyó en el juicio de amparo, respecto del citado acto reclamado.

#### **VI. Criterio del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\*.**

1) En escrito que se presentó ante el Juez de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Tamaulipas, con sede en Matamoros, el dos de diciembre de dos mil trece, \*\*\*\*\* , promovió amparo indirecto en contra del acto que reclamó del director general, del Consejo Técnico Interdisciplinario, y el director de Seguridad y Custodia, todos del Centro Federal de Readaptación Social Número Tres "Noreste", con sede en esa ciudad, y que se hizo consistir en el castigo de setenta y seis días, sin derecho a recibir visita familiar.

El quejoso señaló como derechos fundamentales vulnerados, los contenidos en los artículos 14, 16, 19 y 22 constitucionales.

2) El asunto se registró con el número \*\*\*\*\*; y en sentencia de doce de septiembre de dos mil catorce, se concedió al quejoso el amparo que solicitó,



al advertirse que la resolución disciplinaria que constituyó el acto reclamado, violaba en su perjuicio la garantía de exacta aplicación de la ley, contemplada en el artículo 14 constitucional.

Ello, porque en la resolución de uno de octubre de dos mil trece, el Consejo Técnico Interdisciplinario determinó que con las pruebas que calificó, se acreditó que el quejoso cometió la infracción contenida en el artículo 75, fracción XXV, del Reglamento de Centros Federales de Readaptación Social, así como la establecida en el numeral 11 del Manual de Estímulos y Correcciones Disciplinarias de los Centros Federales de Readaptación Social; y, por tanto, le aplicó la corrección establecida en los artículos 79, fracciones II, III y IV, 80, fracción III, y 81, todos del reglamento de cita.<sup>12</sup>

Sin embargo, se estimó que dicha resolución era inconstitucional, porque vulneraba en perjuicio del quejoso, la garantía de exacta aplicación de la ley; pues para que el correspondiente supuesto se tuviera por actualizado, se debía demostrar que el infractor agrediera o amenazara física o verbalmente al personal del centro federal.

<sup>12</sup> Del Reglamento de Centros Federales de Readaptación Social.

"Artículo 75. Son infracciones cometidas por los internos: ...

"XXV. Agredir o amenazar física o verbalmente al personal del centro federal; ...

"Artículo 79. Las correcciones disciplinarias aplicables a los internos consistirán en: ...

"II. Suspensión parcial o total de estímulos.

"III. Suspensión de la visita familiar o de la íntima, y

"IV. Restricción de tránsito a los límites de su estancia."

"Artículo 80. Las infracciones cometidas por los internos serán sancionadas según su naturaleza mediante: ...

"III. Restricción de tránsito a los límites de su estancia, suspensión total de estímulos, incluyendo la visita familiar e íntima durante un periodo de 76 a 120 días, cuando se trate de las infracciones señaladas por las fracciones I, XII a XXXIV, del artículo 75 del reglamento."

"Artículo 81. Los internos que auxilien a otro en la comisión de infracciones al reglamento o que tengan conocimiento de alguna infracción y no la reporten al personal de seguridad y custodia, serán sancionados por el consejo, mediante la aplicación parcial de la misma corrección disciplinaria con que se sancione a aquél, en los términos del manual correspondiente."

Del Manual de Estímulos y Correcciones Disciplinarias de los Centros Federales de Readaptación Social:

"Artículo 11. Para efectos de este ordenamiento se considerarán infracciones cometidas por el interno, todas las enunciadas en el artículo 75 del reglamento."



Siendo que en el caso, la manifestación del quejoso "los voy a demandar por abuso de autoridad", no formaba parte de una agresión o amenaza física o verbal directa hacia el oficial que realizó el reporte y que originó el correctivo disciplinario reclamado; simplemente se trataba de palabras defensivas que en ningún momento estaban encaminadas a realizarle un daño directo a su persona, sino a una simple expresión de que haría saber esa circunstancia que creyó injusta a cierta autoridad.

Por ello, se estimó que era inconstitucional la resolución reclamada; y en consecuencia, se concedió al quejoso el amparo que solicitó, para el efecto de que el Consejo Técnico Interdisciplinario, dejara insubsistente y sin efectos el acto reclamado.

**3)** Inconformes con esa resolución, el director general, el Representante Legal del Consejo Técnico Interdisciplinario, y el director de Seguridad, todos del Centro Federal de Readaptación Social Número Tres "Noreste", con sede en Matamoros, Tamaulipas, interpusieron sendos recursos de revisión, de los que conoció el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, donde se registraron con el número \*\*\*\*\*; y en sesión de diecinueve de febrero de dos mil quince, por unanimidad de votos, se dictó sentencia en la que, en lo concerniente al tema materia de la denuncia de la contradicción de tesis, se señaló:

**I)** Los mandos penitenciarios federales, señalaron que la resolución impugnada resultó incorrecta, porque desde su punto de vista, el Juez de Distrito debió sobreseer en el juicio por actualizarse la causal de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo, al promoverse el amparo de forma extemporánea, pues el acto reclamado no se adecuaba a ninguna de las hipótesis que establecía el artículo 17 del mismo ordenamiento legal, porque no afectaba, atacaba o vulneraba la libertad personal fuera de procedimiento, ni era de aquellos prohibidos por el artículo 22 constitucional.

**II)** Argumentos que se calificaron de fundados, pues se actualizó de manera manifiesta e indudable, la causal de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo, por consentimiento tácito del acto reclamado; y, por tanto, su promoción se hizo de forma extemporánea.



Se destacó que en atención al contenido del artículo 17 de la Ley de Amparo, el plazo genérico para la presentación de la demanda de amparo, era de quince días; aunque como casos excepcionales, podía ser de treinta, cuando se reclamara una norma general autoaplicativa o el procedimiento de extradición; hasta ocho años cuando se impugnara la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que impusiera pena de prisión; de siete años, cuando el amparo se promoviera contra actos que tuvieran o pudieran tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal; y en cualquier tiempo, cuando el acto reclamado implicara peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales.

III) Se destacó que para establecer si operaba la última excepción prevista en el artículo 17 de la Ley de Amparo, no sólo era necesario considerar que el acto reclamado implicara un ataque a la libertad personal; sino que se hubiera emitido fuera de procedimiento.

Para tales efectos, se señaló que el quejoso manifestó en su demanda de amparo, que se encontraba interno en el citado Centro Federal de Readaptación Social, y de las constancias se desprendía que el veinticinco de septiembre de dos mil trece, se le hizo entrega de un citatorio para que se presentara el uno de octubre del mismo año, ante los integrantes del Consejo Técnico Interdisciplinario, con respecto a hechos suscitados el veinte de septiembre de esa anualidad.

En la fecha indicada, se le impuso el correctivo disciplinario en estudio, que se le notificó el mismo día.

Por tanto, se concluyó que el acto reclamado derivó del procedimiento previsto en el artículo 82 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social; y en consecuencia, se determinó que no se actualizaba la hipótesis de excepción prevista en el párrafo quinto del artículo 17 de la Ley de Amparo,



consistente en que en tratándose de actos que implicaran ataques a la libertad personal "fuera de procedimiento", lo que implicaba que la demanda de amparo debió promoverse en el plazo de quince días, a efecto de impugnar la medida disciplinaria correspondiente.

Luego, si el uno de octubre de dos mil trece, se notificó al quejoso la resolución en que se le impuso el correctivo disciplinario, era a partir de esa fecha en que debían contarse los quince días para promover la demanda de amparo en su contra.

Como la acción constitucional se ejerció hasta el dos de diciembre de dos mil trece, se hizo fuera del plazo genérico previsto en el artículo 17 de la Ley de Amparo, lo que actualizó la hipótesis de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 61 de la propia legislación.

Sin que fuera obstáculo que en la jurisprudencia de rubro: "CENTROS FEDERALES DE READAPTACIÓN SOCIAL. TÉRMINO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL ACTA ADMINISTRATIVA DE IMPOSICIÓN DE CORRECTIVOS DISCIPLINARIOS EMITIDA POR SUS CONSEJOS TÉCNICOS INTERDISCIPLINARIOS.", la Segunda Sala de la Suprema Corte, también hubiera señalado que por la naturaleza del acta administrativa de correctivos disciplinarios, la interposición de la demanda de amparo no podía sujetarse al término genérico, al tratarse del caso de excepción previsto en el artículo 22, fracción II, de la Ley de Amparo abrogada.

Ello, porque de conformidad con lo establecido en el artículo sexto transitorio, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, ese criterio resultaba inaplicable, ya que ese caso de excepción, no era acorde al contenido de la fracción IV del artículo 17 de la legislación de la materia, pues para que operara la misma, se requería no sólo que el acto implicara un ataque a la libertad personal, sino que se emitiera fuera de procedimiento; situación que no estaba prevista en la Ley de Amparo abrogada, y sobre la cual se emitió el criterio jurisprudencial en comento.

## **VII. Criterio del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\*.**



1) En escrito que se presentó en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Nayarit, el nueve de julio de dos mil catorce, \*\*\*\*\*, promovió amparo indirecto en contra los actos que reclamó del coordinador general de Centros Federales del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, de la directora y del titular del Área de Seguridad y Custodia, ambos del Centro Federal de Readaptación Social Número Cuatro "Noroeste", con residencia en El Rincón, Municipio de Tepic, que se hicieron consistir en la resolución de quince de mayo de dos mil catorce, que dictó el citado coordinador, en el respectivo expediente, en la que modificó el correctivo disciplinario que le impuso el dos de mayo anterior, el Consejo Técnico Interdisciplinario para Evaluar y Determinar la Imposición de Correcciones Disciplinarias de ese Centro Federal de Readaptación Social, así como su ejecución; consistente en ciento veinte días de suspensión de estímulos y restricción de tránsito a los límites de su estancia. Ello, por estimar que carecía de fundamentación y motivación, y que era contraria a los derechos fundamentales previstos en el artículo 22 constitucional.

2) Conoció del asunto el Juzgado Primero de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Nayarit, donde se registró con el número \*\*\*\*\*; y en audiencia constitucional de veintiséis de diciembre siguiente, se dictó sentencia en la que se sobreseyó en el juicio de amparo, al tener por actualizada la causal de improcedencia que hizo valer el coordinador general de Centros Federales del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, en términos de la fracción XIV, del artículo 61 de la Ley de Amparo, porque el quejoso no promovió su demanda dentro del término de quince días, que establece el artículo 17 del mismo ordenamiento legal y, por tanto, consintió tácitamente el acto reclamado.

Ello, porque dicho plazo transcurrió del veintiséis de mayo al trece de junio de dos mil catorce, pues el quejoso, en su demanda de amparo, manifestó bajo protesta de decir verdad, que el acto reclamado se le notificó el veintitrés de mayo de dos mil catorce. Luego, si demanda de amparo se presentó en la oficina de Correos de México, de donde se despachó el cuatro de julio de dos mil catorce, y se recibió en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Jui-



cios Federales en el Estado de Nayarit, el nueve de julio siguiente; entonces, se presentó fuera del plazo legal, lo que implica que el quejoso consintió tácitamente los actos reclamados.

**3)** Inconforme con esa resolución, el quejoso, en la notificación que se le hizo de la sentencia reseñada, interpuso recurso de revisión, en el que expresó que era su deseo que le retiraran la sanción.

Conoció del asunto el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, donde se registró con el número \*\*\*\*\*; y en sesión de veintitrés de abril de dos mil quince, por unanimidad de votos, se dictó sentencia en la que, en lo concerniente al tema materia de la denuncia de la contradicción de tesis, se señaló:

**I)** Se calificaron de infundados los agravios que hizo valer el quejoso; pues se advirtió que le asistía la razón al Juez de Distrito, porque el acto reclamado se hizo consistir en la resolución de quince de mayo de dos mil catorce, que dictó el coordinador general de Centros Federales del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, en el expediente respectivo, en el que se modificó el correctivo disciplinario impuesto al quejoso por el Consejo Técnico Interdisciplinario para Evaluar y Determinar la Imposición de Correcciones Disciplinarias del Centro Federal de Readaptación Social Número Cuatro Noroeste en el Rincón, Municipio de Tepic, Nayarit, y su ejecución.

Determinación de la que conoció el recurrente, el veintitrés de mayo siguiente, como lo reconoció en su demanda de amparo, bajo protesta de decir verdad; y en consecuencia, si el juicio constitucional lo promovió hasta el cuatro de junio siguiente, que fue la fecha en la que depositó en Correos de México el escrito inicial de demanda; entonces trascurrieron más de quince días hábiles, y con ello se excedió del plazo que para la promoción del amparo prevé el artículo 17 de la Ley de Amparo.

**II)** Se destacó que el Juez de Distrito, correctamente señaló que del artículo de referencia, se advertía que la promoción de una demanda de amparo podía hacerse dentro de diversos plazos: Primer párrafo, quince días, que era la regla general; Fracción I. Treinta días, cuando se reclamaba una norma general autoaplicativa, o el procedimiento de extradición; Fracción II. Ocho años,



cuando se reclamaba la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal que impusiera pena de prisión; Fracción III. Siete años, cuando el amparo se promovía contra actos que tuvieran o pudieran tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal; y, Fracción IV. En cualquier tiempo, cuando el acto reclamado implicaba peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales.

Y si no se actualizaba alguno de los casos de excepción de los previstos en las diversas fracciones del citado artículo 17, el plazo para promover la demanda sería el genérico de quince días.

III) Así, de conformidad con la naturaleza del acto reclamado, no se ubicaba en alguno de los supuestos de excepción que preveía dicho numeral, porque no se reclamó una norma general autoaplicativa, o el procedimiento de extradición; una sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal que impusiera pena de prisión; no se promovía en contra de actos que tuvieran o pudieran tener por efecto, privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal; ni se trataba de un acto reclamado que implicara peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales.

Por tanto, se concluyó que operó la causal de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Sobre la base de lo anterior, debe dilucidarse, en primer lugar, si existe o no la contradicción de tesis que se denunció.

Al respecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que para que se actualice la contradicción de tesis, basta



que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no pro venga de cuestiones fácticas exactamente iguales.

Lo anterior, quedó plasmado en la tesis jurisprudencial en materia común, número P./J. 72/2010, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, página siete, «con número de registro digital: 164120», 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."

En complemento, esta Primera Sala ha sostenido que como la finalidad de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos a fin de generar seguridad jurídica.

Entonces, para que exista una contradicción de tesis, debe verificarse:

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

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

En ese orden de ideas, existe la contradicción de tesis que se denunció, porque del análisis de los procesos interpretativos involucrados, se advierte que los órganos judiciales contendientes examinaron un mismo punto jurídico y adoptaron posiciones discrepantes; cuestiones que se reflejaron en los argumentos que supportaron sus respectivas decisiones.

En efecto, los Tribunales Constitucionales, a excepción del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, conocieron de sendos recursos de re-



visión,<sup>13</sup> que se hicieron valer en contra de lo resuelto en los correspondientes amparos indirectos; todos ellos promovidos por internos en centros de reclusión, en los que se señalaron como acto reclamado, la validez de las actas que derivaron de los respectivos procedimientos administrativos sancionadores seguidos en su contra, con motivo de infracciones a la normatividad de los propios centros de reclusión, en los que se les impuso como correctivo disciplinario, una sanción que implicaba, entre otras consecuencias, la suspensión, restricción o negativa de la visita familiar e íntima, por un periodo determinado de tiempo. Sin embargo, al resolver, adoptaron posturas discrepantes:

En efecto:

1. El Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, determinó que el correctivo disciplinario, equivalía a una pena trascendental, prohibida por el artículo 22 constitucional, porque no sólo afectaba al inculpado, sino también a su familia. Y, por tanto, se actualizaba el caso de excepción previsto en la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo, por lo que la demanda de amparo podía presentarse en cualquier tiempo.

2. El Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, estimó que la sanción de suspender la visita de la esposa del quejoso por el término respectivo, constituía una pena trascendental prohibida por el artículo 22 constitucional, porque afectaba a la familia del interno; consecuentemente, la demanda de amparo podía presentarse en cualquier tiempo, conforme a la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo.

3. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, consideró que el acto reclamado no implicaba una excepción a lo previsto en la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo, ni se trataba de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; por lo que la demanda de amparo se debía interponer en el plazo genérico de quince días previsto en el citado artículo 17.

<sup>13</sup> El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, conoció de un recurso de queja \*\*\*\*\*.



4. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, determinó que el acto reclamado no actualizaba alguno de los supuestos establecidos en la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo, ni alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; por ello, el amparo se debió promover en el plazo genérico de quince días, previsto en el primero de los numerales.

5. El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, determinó que el acto reclamado, al no encuadrar en alguna de las excepciones previstas en la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo, o en alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional, la demanda de amparo tenía que interponerse en el plazo de quince días, previsto en el primer numeral.

6. El Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, estableció que el acto reclamado no actualizaba la hipótesis de excepción prevista en el párrafo quinto del artículo 17 de la Ley de Amparo, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal; por tanto, la demanda de amparo debió presentarse en el plazo genérico de quince días a que se refiere el primer numeral.

En ese orden de ideas, se aprecian posiciones contrarias, pues los Tribunales Colegiados en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito y Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, coincidieron en establecer que el correctivo disciplinario consistente en la restricción, suspensión o negativa de la visita familiar e íntima, por un tiempo determinado, constituía una pena trascendental, prohibida por el artículo 22 constitucional; y, por tanto, se actualizaba la hipótesis de excepción prevista en la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo, por lo que la demanda de amparo podía presentarse en cualquier tiempo.

Por su parte, los Tribunales Colegiados Primero, Tercero y Cuarto, en Materia Penal del Segundo Circuito, así como el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, fueron coincidentes en establecer que el citado correctivo disciplinario, al emitirse dentro de un procedimiento administrativo, la promoción de la demanda de amparo estaba sujeta al término genérico de quince días, previsto en el artículo 17 de la Ley de Amparo, sin que se actuali-



zara alguna de sus hipótesis de excepción, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional.

Posturas divergentes que llevaban a esta Primera Sala de la Suprema Corte, a estimar que el diferendo que existe, se centra en resolver el siguiente cuestionamiento:

¿La suspensión, restricción o negativa de la visita familiar e íntima, por un periodo determinado de tiempo, impuesta como correctivo disciplinario en un centro de reclusión, derivado de un procedimiento administrativo sancionador, con motivo de infracciones a la normatividad del propio centro, cometidas por el interno o por sus visitas, constituye una pena trascendental o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional, que encuadra en el supuesto de excepción al término genérico de quince días, que se establece en la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo, para la presentación de una demanda de amparo?

Sin que integre la contradicción de criterios, lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, pues el acto reclamado que analizó en la correspondiente revisión, si bien es cierto que se hizo consistir en un correctivo disciplinario, impuesto en el correspondiente procedimiento administrativo sancionador, seguido en su contra por infracciones a la normatividad de centros de reclusión en que se encontraba interno; sin embargo, no lo es menos que la sanción concreta que se le impuso, no trajo como consecuencia la restricción o negativa de la visita familiar e íntima, sino que se constriñó a la suspensión de estímulos y restricción de tránsito a los límites de su estancia. Por tanto, el supuesto que se analizó en el asunto, no encuadra en alguno de los criterios que entraron en conflicto.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el criterio que sostiene esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la presente ejecutoria.

Para dar respuesta al cuestionamiento que se planteó, se analizarán los siguientes temas: I. El concepto de la pena trascendental a que se refiere el artículo 22 de la Constitución Federal; y II. El contexto de los correctivos disci-



plinarios por infracción a la normatividad de un Centro de Reclusión, impuestos a los internos con motivo del correspondiente procedimiento administrativo sancionador.

### **I. El concepto de la pena trascendental a que se refiere el artículo 22 de la Constitución Federal.**

El numeral fundamental de referencia, señala: "Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado".

Con relación a las penas trascendentales a que se hace alusión en el mismo, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tanto en su Primera como en su Segunda Salas, ya ha tenido oportunidad de precisar, en jurisprudencia, no sólo el concepto, sino incluso, el alcance con relación directa a los familiares de los sentenciados que compurgan una pena de prisión.

En efecto, esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión **1231/2001**;<sup>14</sup> en lo conducente, señaló que la doctrina y la propia Suprema Corte, habían calificado como pena trascendental, a aquella que no sólo afectaba al autor del hecho delictivo sancionado, sino que ese efecto sancionador, trascendía a los familiares del infractor de la ley penal, que no habían participado en su comisión; de ahí que la trascendencia de la pena, se revelaba en la circunstancia de que se imponía, directa o indirectamente, a personas inocentes, unidas comúnmente por lazos de parentesco con el sujeto activo del delito, lo que pugnaba con el principio de la personalidad de la sanción penal, que consistía, precisamente, en que la sanción sólo debía ser aplicada al autor, al o los cómplices, y en general, a los sujetos que hubieran participado en diversos modos y grados en la comisión de ese ilícito.

<sup>14</sup> En sesión de diecisiete de octubre de dos mil uno, presentado bajo la ponencia del Ministro Humberto Román Palacios, por unanimidad de cuatro votos.



De lo que se concluyó que la calificativa de trascendente, aplicable a una pena, como sanción pública, consistía en considerar que se caracterizaba por aplicarse o alcanzar en sus efectos a sujetos que no eran responsables del delito.

Sin embargo, se señaló que una afectación indirecta como podía ser la que afligía a una familia, cuyo jefe o sostén era condenado a prisión, o como la que perjudicaba a la mujer y a los hijos que vivan del patrimonio del sentenciado, no era propiamente lo que se debía estimar como pena trascendental, a menos que se impusiera precisamente con la finalidad de dañar a esa familia, como cuando en épocas anteriores se agregó la confiscación a una pena capital.

Asunto que constituyó el quinto precedente para integrar la jurisprudencia, en materia penal, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, mayo de dos mil dos, número 1a./J. 29/2002, página diecisiete, «con número de registro digital: 186895», de rubro y texto:

"PENAS TRASCENDENTALES. CONCEPTO DE ELLAS. Se entiende por penas trascendentales aquellas que pueden afectar de modo legal y directo a terceros extraños no inculcados, pero no las que derivan de posibles trastornos que puedan sufrir los familiares de los reos, con motivo de la reclusión de éstos, puesto que de adoptarse este criterio todas las penas resultarían trascendentales, porque es evidente que de una u otra forma, en mayor o menor grado, afectan a las personas allegadas a los sentenciados."

En ese orden de ideas, se colige que la pena trascendental a que se refiere el artículo 22 constitucional, es aquella que no sólo afecta al autor del delito, autores o partícipes, sino también a sus familiares, sin que hubieran intervenido en su comisión. Así, la trascendencia de la pena implica que directa o indirectamente se imponga una sanción a personas inocentes, por lo general, con vínculos de parentesco con los sujetos activos del delito.

Es decir, la pena alcanza en sus efectos, a sujetos que no eran responsables del delito. Así, la afectación indirecta que resiente la familia con motivo de la purgación de la pena impuesta al sujeto activo del delito, no encuadra propiamente en el concepto de una pena trascendental.



## **II. El contexto de los correctivos disciplinarios por infracción a la normatividad de un Centro de Reclusión cometida por los internos o sus visitas, con motivo del correspondiente procedimiento administrativo sancionador.**

Con relación al tema, cabe destacar que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis **85/2015**,<sup>15</sup> de la que derivó el criterio de título y subtítulo: "CORRECTIVOS DISCIPLINARIOS EN CENTROS FEDERALES DE READAPTACIÓN SOCIAL. EL TÉRMINO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, ES EL GENÉRICO DE QUINCE DÍAS, ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 17, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE.", precisó:

"... Pero también se ha precisado que, en este nuevo sistema de justicia penal en vigor a partir del año dos mil once, que encomienda a la autoridad judicial los actos inherentes a la ejecución de la pena, en lo que interesa, la pena privativa de libertad y la medida de prisión preventiva, la autoridad administrativa (el Ejecutivo Federal), a través de sus órganos competentes, conserva la tarea de la administración de los centros de reclusión.

"Respecto de los Centros Federales de Readaptación o Reinserción Social, esa labor administrativa y las facultades del Poder Ejecutivo para ejercerla, sigue regulada en el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de abril de dos mil seis; ordenamiento del que conviene citar los siguientes preceptos: (se transcriben)

"Por otra parte, el Manual de Estímulos y Correcciones Disciplinarias de los Centros Federales de Readaptación Social, en lo que interesa mencionar, establece: (se transcriben)

"Del examen armónico de los preceptos transcritos, se colige que la tarea del Ejecutivo Federal en los Centros Federales de Readaptación o Reinserción Social, entraña establecer y mantener la organización, operación y administra-

<sup>15</sup> Fallada en sesión de dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, por mayoría de tres votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto al fondo. Disidentes: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto particular y Jorge Mario Pardo Rebolledo.



ción de dichos centros de reclusión, en condiciones de seguridad, disciplina y orden.

"Para ello, la normatividad citada establece un sistema disciplinario a cuya observancia están constreñidos tanto el personal de dirección y operativo que labora en dichos centros de reclusión, como los internos (cualquiera que sea su situación jurídica) e inclusive las personas que ingresen al centro.

"En dicho sistema disciplinario se prevé el catálogo de conductas que serán consideradas como infracciones al orden, seguridad y disciplina del centro de reclusión, las correcciones disciplinarias con las que podrá sancionarse la comisión de tales infracciones, el procedimiento para su aplicación, el medio ordinario de defensa que podrá interponerse en la propia sede administrativa contra la determinación disciplinaria que se adopte, así como la autoridad competente para conocer de ambos.

"De conformidad con el artículo 82 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social y los preceptos 20, 22, 23, 24 y 25 del Manual de Estímulos y Correcciones Disciplinarias de los Centros Federales de Readaptación Social, en el procedimiento disciplinario se prevé el otorgamiento de la garantía de audiencia y defensa del probable infractor, pues éste ha de comparecer a la sesión del Consejo Técnico Interdisciplinario respectiva, debe ser informado de los hechos que se le imputan y de las pruebas que se tenga de ellos, a efecto de que realice su defensa manifestando lo que a su derecho estime conveniente; los argumentos que haga valer el reo deben ser analizados junto con las pruebas existentes, y se debe emitir una determinación debidamente fundada y motivada, que debe ser notificada formalmente al reo, determinación que el reo puede impugnar en vía de inconformidad, antes de que se proceda a su ejecución.

"En esa tesitura, debe considerarse que el acta o resolución que emite el Consejo Técnico Interdisciplinario de un Centro Federal de Readaptación o Reinserción Social, que impone correctivos disciplinarios a un interno ante la comisión de infracciones a las reglas que rigen el orden y disciplina del centro carcelario, constituye un acto emitido dentro de procedimiento; puesto que emana de ese procedimiento administrativo disciplinario formalmente establecido en los orde-



namientos reglamentarios que rigen la organización, operación y administración de los centros federales de reclusión.

"Ello, no obstante que se trate de un procedimiento en el que no tiene intervención el Juez del proceso (en caso de que el interno sancionado se encuentre recluso por motivo de la medida de prisión preventiva) o el Juez encargado de ejecución de la pena (en caso de que el reo compurgue una sentencia ejecutoria), toda vez que, como se ha visto, si bien es cierto que la situación jurídica de privación de la libertad del interno en el centro carcelario deriva necesariamente de la existencia del procedimiento penal (en su fase de juicio o de ejecución de sentencia), también lo es que, el procedimiento disciplinario referido, en estricto sentido, no está directamente vinculado con los aspectos jurídicos básicos de la privación de la libertad que da causa a la presencia del reo en el centro carcelario, aspectos que corresponde determinar y hacer cumplir a la autoridad judicial, según se ha precisado, sino que se trata de un procedimiento autónomo al procedimiento penal, exclusivamente vinculado a la mantención del orden, disciplina y seguridad del centro de reclusión, lo cual atañe a las atribuciones de organización, operación y administración del centro de reclusión que conciernen al Ejecutivo Federal, y cuyo conocimiento es reservado por la regulación aplicable, al órgano Consejo Técnico Interdisciplinario, no a la autoridad judicial, la cual, desde luego, podrá conocer de la legalidad de ese procedimiento disciplinario, en su caso, a través del juicio constitucional.

"En torno a la consideración anterior, se estima conveniente tener presente que el derecho penal, como expresión y ejercicio de la potestad subjetiva del Estado (poder público), para considerar determinadas conductas como delitos y sancionar su comisión con la imposición y ejecución de penas (jus puniendi), tiene por objeto esencial la protección y tutela de los bienes jurídicos que se consideran de mayor valía para la vida en sociedad en un momento y lugar determinados, en aras de preservar el orden y la paz sociales.

"De manera que, conforme a esa finalidad del derecho penal, las normas penales que establecen los delitos y las penas, y los procedimientos penales mediante los cuales se determina la comisión del delito y la imposición de una pena al responsable como consecuencia de la conducta delictiva, están directamente encaminados a lograr, mediante la sanción punitiva, la disuasión del sujeto delincuente de volver a delinquir y su reinserción en la sociedad después



de cumplida su condena, asimismo, tienen un fin genérico de disuasión en el conglomerado social en la comisión de esa clase de conductas.

"En ese sentido, la ejecución de la pena de prisión o privativa de la libertad, que mantiene al sujeto sentenciado en reclusión en un centro carcelario, es una sanción penal que atañe a la comisión del delito y que busca cumplir los fines anteriores.

"Mientras que, el régimen disciplinario dentro del propio centro de reclusión, como se ha visto, tiene objetivos y/o fines específicos, en esencia distintos de los que conciernen a la ejecución de la pena emanada de la comisión del delito, cuyo cumplimiento mantiene al sujeto privado de la libertad en el centro, a saber: el establecimiento y mantenimiento de condiciones de seguridad, orden y disciplina en el centro de reclusión, cuya tarea constitucionalmente está encomendada al Ejecutivo Federal, en tanto a éste se atribuye la administración y operación de las prisiones.

"De manera que, ese procedimiento disciplinario previsto en el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, en relación con las disposiciones del Manual de Estímulos y Correcciones Disciplinarias de los Centros Federales de Readaptación Social, antes referidas, atento a su naturaleza y fines, se estima corresponde al denominado 'derecho administrativo sancionador', que se refiere a las facultades subjetivas del Estado, para establecer y sancionar conductas de relevancia que infrinjan a las normas administrativas y que atenten contra el objetivo estatal de garantizar el cumplimiento y correcta ejecución de las leyes de esa naturaleza, en orden a los objetivos de la propia administración estatal en su función de ente gobernante en beneficio de la sociedad (previo reconocimiento en la norma de tales conductas con la calidad de infracciones y su consecuente sanción); derecho que, si bien es cierto al erigirse también como una expresión del poder punitivo del Estado ante conductas ilícitas, en su creación y aplicación, en determinada medida privan algunos de los principios rectores del derecho penal, conserva su propia naturaleza y autonomía respecto de este último.

"Por eso se estima que, aunque la condición de reclusión del reo tenga su fundamento en el procedimiento penal, es decir, que tal condición se haya constituido jurídica y materialmente con motivo del procedimiento penal, ya sea en



su fase de proceso o juicio, por razón de la medida de prisión preventiva, o en la etapa de ejecución de sentencia, por virtud de la pena de prisión impuesta; la aplicación de sanciones derivadas del procedimiento relativo al régimen disciplinario del centro de reclusión, como consecuencia de la conducta observada en el lugar y en infracción de las reglas de la normatividad interna, en rigor, no están propiamente vinculadas a la ejecución de la pena de prisión y no son parte del procedimiento penal de ejecución de la pena de prisión, por lo que en este caso, no cobran aplicación las mismas consideraciones que tomó en cuenta esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 137/2015 respecto del acto consistente en la orden de traslado, al establecer que ésta, para ser considerada como un acto dentro de procedimiento, requería la sanción judicial; pues como se ha visto, a diferencia de la orden de traslado, los correctivos disciplinarios tienen previsto en el ordenamiento administrativo que establece las reglas de la vida de los reclusos al interior del centro carcelario, un procedimiento específico, cuyo desahogo se encomienda al Consejo Técnico Interdisciplinario del propio centro."

En ese orden de ideas, queda de manifiesto que el procedimiento administrativo sancionador que se realiza en un centro de reclusión, respecto de un interno que cometió una infracción al reglamento que los rige, no forma parte de la etapa de la ejecución de la pena impuesta en sentencia; pues su finalidad es mantener el orden, disciplina y seguridad a su interior y, por ende, es ajeno a los aspectos jurídicos básicos de la privación de la libertad en que aquéllos se encuentran.

Esto es, las atribuciones de organización, operación y administración del centro de reclusión, conciernen al Ejecutivo; quien por ende, conoce de la legalidad de los procedimientos disciplinarios que se verifiquen, derivados de la aplicación de los ordenamientos reglamentarios que rigen su organización y operación.

Así, el acta o resolución que impone un correctivo disciplinario por la infracción cometida por el interno o sus visitas a las reglas que rigen el orden y disciplina del centro carcelario, corresponde al denominado derecho administrativo sancionador, que se refiere a las facultades subjetivas del Estado, para establecer y sancionar conductas de relevancia que infrinjan a las normas administrativas y que atenten contra el objetivo estatal de garantizar el cumplimiento y correcta ejecución de las leyes de esa naturaleza.



En ese orden de ideas, el procedimiento administrativo sancionador que se realiza en un centro de reclusión, respecto de un interno que cometió una infracción al reglamento que los rige, no forma parte de la etapa de la ejecución de la pena impuesta en sentencia; sino que la aplicación de sanciones derivadas del procedimiento relativo al régimen disciplinario del centro de reclusión, como consecuencia de la infracción de las reglas de la normatividad interna, única y exclusivamente tiene como finalidad mantener el orden, disciplina y seguridad del centro de reclusión.

III. Con base en las premisas anteriores, es factible ahora dar respuesta a la pregunta que derivó como punto de toque de los criterios de los Tribunales Colegiados, en el siguiente sentido:

¿La suspensión, restricción o negativa de la visita familiar e íntima, por un periodo determinado de tiempo, impuesta como correctivo disciplinario en un centro de reclusión, derivado de un procedimiento administrativo sancionador, con motivo de infracciones a la normatividad del propio centro, cometidas por un interno o por sus visitas, constituye una pena trascendental o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional, que encuadra en el supuesto de excepción al término genérico de quince días, que se establece en la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo, para la presentación de una demanda de amparo?

Y al respecto, se concluye que los correspondientes correctivos disciplinario, no constituyen una pena trascendental.

Ello, porque la pena propiamente dicha, la impone la autoridad judicial, con motivo de la sentencia que resuelve el correspondiente proceso penal, en la que se declara la existencia de un delito y la responsabilidad penal del inculpado, con base en la aplicación de leyes penales; mientras que el correctivo disciplinario, es impuesto por una autoridad administrativa, dentro de un procedimiento de esa naturaleza, por la comisión de una infracción a los ordenamientos reglamentarios que rigen la organización, operación y administración de los centros de reclusión.

Con la pena, se sanciona la vulneración a bienes jurídicos relevantes, en aras de preservar el orden y la paz sociales. Mientras que el correctivo discipli-



nario, propende a mantener el orden, disciplina y seguridad interior de un centro de reclusión.

Sin embargo, no puede soslayarse que tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador, y dentro del mismo, específicamente los correctivos disciplinarios, son una expresión del poder punitivo del Estado ante conductas ilícitas; y en esa medida, sus sanciones también están acotadas por lo dispuesto en el artículo 22 constitucional.

Así se desprende de lo resuelto por esta Primera Sala en el amparo en revisión **479/2018**, en sesión de diecisiete de octubre de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos,<sup>16</sup> presentado bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Días, al señalar:

"De conformidad con el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, están prohibidas las penas o sanciones excesivas. Si bien la terminología empleada en la norma constitucional pareciera estar referida a la materia penal, dado que habla de pena y delito, lo cierto es que tal norma es aplicable para todas las normas que establezcan sanciones, con independencia de la materia de que se trate, pues en realidad lo que se procura es la proporcionalidad entre la conducta y la sanción aplicable.—El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que dentro de las formas del derecho punitivo del Estado, no sólo encontramos al derecho penal, sino que también es posible la imposición de sanciones de naturaleza no penal, como son las correspondientes al derecho administrativo sancionador, el cual tiene sus propios principios constitucionales, pero esto no excluye la posibilidad de acudir a los principios del derecho penal, ya que ambos derivan de la potestad punitiva del Estado."

Y de la jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte, en materias constitucional y administrativa, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su*

<sup>16</sup> Por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien estaba con el sentido, pero por consideraciones distintas, José Ramón Cossío Días, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.



*Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de dos mil seis, número P./J. 99/2006, página mil quinientos sesenta y cinco, «con número de registro digital: 174488», de rubro y texto:

"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 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."

En ese orden de ideas, se debe verificar si los correctivos disciplinarios relativos a la suspensión, restricción o negativa de la visita familiar e íntima, por un periodo determinado de tiempo, que se imponen en un centro de reclusión, como



consecuencia de la infracción a las reglas de la normatividad interna, cometida por un interno o por sus visitas, que tiene como finalidad mantener el orden, disciplina y seguridad del centro de reclusión, constituyen o no una "**sanción administrativa trascendental**", para los efectos del artículo 22 constitucional.

Sin embargo, para calificar de trascendentales a los correctivos disciplina-rios que en concreto analizaron los Tribunales Colegiados en contradicción, en los términos que lo requiere la citada norma constitucional, no basta el solo hecho de que también repercutan o impacten en la familia del interno al que se sanciona; pues de adoptarse ese criterio para justificar el adjetivo, cualquier correctivo disciplinario que implicara una sanción administrativa, resultaría trascendental, pues es evidente que de una u otra forma, en mayor o menor grado, afectan a las personas allegadas a los internos sancionados.

Consecuentemente, a efecto de brindar seguridad jurídica sobre el tema, se impone la necesidad de definir el contexto que le corresponde a una sanción administrativa trascendental.

Y para tales efectos, en atención a la relación estrecha que existe entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, por tratarse en ambos casos de una expresión del poder punitivo del Estado ante conductas ilícitas; es factible atender, por identidad jurídica sustancial, a la interpretación que esta Suprema Corte ha realizado en relación con las penas trascendentales.

Al respecto, como se destacó en párrafos precedentes, esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión **1231/2001**, precisó que la trascendencia de la pena, se revelaba en la circunstancia de que se imponía, directa o indirectamente, a personas inocentes, unidas comúnmente por lazos de parentesco con el sujeto activo del delito, lo que pugnaba con el principio de la personalidad de la sanción penal, que consistía, precisamente, en que sólo debía ser aplicada al autor, al o los cómplices, y en general, a los sujetos que hubieran participado en diversos modos y grados en la comisión de ese ilícito.

Conclusión que se construyó a partir de un interpretación histórico evolutiva de la figura, basada en los criterios sustentados por la propia Suprema Corte, de rubros y textos siguientes:



"PENAS INUSITADAS Y TRASCENDENTALES, QUE SE ENTIENDE POR. Según el espíritu del artículo 22 de la Constitución General, el término inusitado, aplicado a una pena, no corresponde exactamente a la acepción gramatical de ese adjetivo. En efecto, inusitado, gramaticalmente hablando, es lo no usado, y no podría concebirse que la Constitución hubiera pretendido prohibir la aplicación, además de las penas que enumera en el citado precepto, de todas aquellas que no se hubiesen usado anteriormente, porque tal interpretación haría concluir que aquel precepto era una barrera para el progreso de la ciencia penal, ya que cualquiera innovación en la forma de sancionar los delitos, implicaría una aplicación de pena inusitada, lo cual no puede aceptarse. Por pena inusitada, en su acepción constitucional, debe atenderse aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante, excesiva; porque no corresponde a los fines que persigue la penalidad porque no llene las características de una eficaz sanción, como las de ser moral, personal, divisible, popular, tranquilizadora, reparable y, en cierta forma ejemplar; o bien aquellas penas que, aun cuando no hayan existido, sean de la misma naturaleza o índole de las citadas. En cuanto al concepto de trascendentales, no significa que las penas causen un mal más o menos grave en la persona del delincuente, sino que los efectos de la misma afecten a los parientes del condenado. Todo lo anterior se desprende de los términos expresos del concepto constitucional que se comenta, al establecer que quedan prohibidas las penas de mutilación e infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.<sup>17</sup>

"Amparo penal directo 4383/32. \*\*\*\*\*. 9 de marzo de 1934. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Fernando de la Fuente. La publicación no menciona el nombre del ponente."

"PENAS INUSITADAS Y TRASCENDENTALES. Por pena inusitada, en su acepción constitucional, debe de entenderse aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante, excesiva, que no corresponde a los fines que persigue la penalidad, porque no llene las características de una eficaz sanción, como las de ser moral, personal, divisible, popular, tranquilizadora, reparable y,

<sup>17</sup> Quinta Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XL, página 2398.



en cierta forma ejemplar; o bien, aquellas penas que, aun cuando no hayan existido, sean de la misma naturaleza o índole de las citadas. En cuanto al concepto de trascendentales no significa que las penas causen un mal más o menos grave en la persona del delincuente, sino que afecten a los parientes del condenado.<sup>18</sup>

"Amparo penal directo 15328/32. \*\*\*\*\*. 26 de octubre de 1934. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Enrique Osorno Aguilar. La publicación no menciona el nombre del ponente."

"PENAS TRASCENDENTALES, QUÉ SE ENTIENDE POR. Se entiende por penas trascendentales, aquellas que pueden afectar de modo legal y directo, a terceros extraños no incriminados; pero no las que se derivan de posibles trastornos que puedan sufrir los familiares de los reos, con motivo de la reclusión que éstos sufren, puesto que dentro de este criterio, todas las penas resultarían trascendentales, y es evidente que en una u otra formas, en mayor o menor grados, afectan a las personas allegadas a los sentenciados.<sup>19</sup>

"Amparo penal directo 633/38. \*\*\*\*\*. 4 de mayo de 1938. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente."

Así, la **sanción administrativa trascendental**, se puede definir como **aquella que se impone jurídica y directamente a una persona, como consecuencia de la responsabilidad de otra persona.**

Ahora bien, tomando como base esa conceptualización, fundadamente se colige que los correctivos disciplinarios relativos a la suspensión, restricción o negativa de la visita familiar e íntima, por un periodo determinado de tiempo, no les corresponde la connotación de una sanción administrativa trascendental, pues se imponen en un centro de reclusión, como consecuencia de la infracción a las reglas de la normatividad interna, cometida por el interno o por sus visitas, que tienen como finalidad mantener el orden, disciplina y seguridad del

<sup>18</sup> Quinta Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XLII, página 2103.

<sup>19</sup> Quinta Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LVI, página 1121.



centro de reclusión; y si bien los efectos de esa determinación, podrían ser resentidos por terceras personas, llámense familiares o visitas del interno, esa afectación o daño, realmente no derivaba de una sanción que se les hubiera impuesto jurídica y directamente a ellos.

Lo anterior, en el entendido que única y exclusivamente se están calificando los correctivos disciplinarios que analizaron en particular los Tribunales Colegiados en contradicción; pues podrá haber casos específicos en que los correctivos disciplinarios que se impongan en un centro de reclusión, llegaran a traducirse en una sanción administrativa trascendental, si su finalidad es en sí misma la de causar afectación a personas distintas del interno que generó la correspondiente infracción; es decir, a pesar de que no existiera una relación directa entre la conducta y el sujeto.

Pero esos supuestos los habrá de determinar de forma casuística el Juez de amparo, en función del examen particular que se haga de caso concreto o acto reclamado que se someta a su jurisdicción.

Consecuentemente, si la suspensión, restricción o negativa de la visita familiar e íntima, por un periodo determinado de tiempo, impuesta como correctivo disciplinario en un centro de reclusión, con motivo de infracciones a la normatividad del propio centro, cometidas por un interno o sus visitas, no constituye una sanción administrativa trascendental, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; entonces, cuando esos correctivo disciplinario se reclame en el amparo indirecto, no se actualiza el supuesto de excepción al término genérico de quince días, que se establece en la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo, para la presentación de una demanda de amparo.

En ese orden de ideas, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

**CORRECTIVOS DISCIPLINARIOS IMPUESTOS EN UN CENTRO DE RECLUSIÓN. POR REGLA GENERAL, NO CONSTITUYEN UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA TRASCENDENTAL O UN ACTO PROHIBIDO POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL Y, POR TANTO, NO SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE**



## EXCEPCIÓN AL TÉRMINO GENÉRICO DE QUINCE DÍAS PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO EN SU CONTRA.

Hechos: Dos de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes consideraron que el correctivo disciplinario consistente en la suspensión, restricción o negativa de la visita familiar e íntima por un periodo determinado, que se impuso en un centro de reclusión, constituía una pena trascendental prohibida por el artículo 22 constitucional, por lo que se actualizaba la hipótesis de excepción prevista en la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo y, por tanto, la demanda de amparo en su contra podía presentarse en cualquier tiempo; mientras que los restantes Tribunales Colegiados determinaron que no se trataba de una pena trascendental ni violaba el artículo 22 constitucional y, en consecuencia, el ejercicio de la acción constitucional debía ceñirse al plazo legal genérico de quince días.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los correctivos disciplinarios como la suspensión, restricción o negativa de la visita familiar e íntima por un periodo determinado, impuestos en centros de reclusión, por regla general, no tienen la naturaleza jurídica de una sanción administrativa trascendental, ni constituyen alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; por tanto, no les resulta aplicable el caso de excepción previsto en la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo, para el ejercicio de la acción constitucional en su contra, fuera del plazo legal de quince días.

Justificación: El correctivo disciplinario es una sanción impuesta por autoridades administrativas dentro de un procedimiento de esa naturaleza, por infracción a los ordenamientos reglamentarios que rigen la organización, operación y administración de los centros de reclusión, cuya finalidad es mantener el orden, la disciplina y la seguridad interior. Forma parte del derecho administrativo sancionador y, por ello está acotada por lo dispuesto en el artículo 22 constitucional que prohíbe, entre otros actos, penas o sanciones trascendentales. Ahora bien, la pena trascendental implica que directa o indirectamente se imponga una sanción a sujetos que no son responsables del delito; sin embargo, la afectación indirecta que resiente la familia con motivo de la compurgación de la pena impuesta al sujeto activo del delito no encuadra propiamente en ese concepto.



Bajo la misma lógica, la sanción administrativa trascendental es aquella que se impone jurídica y directamente a una persona, como consecuencia de la responsabilidad de otra. Así, la suspensión, restricción o negativa de la visita familiar e íntima, por un periodo determinado, no constituye una sanción administrativa trascendental, pues se impone en un centro de reclusión como consecuencia de la infracción a la normatividad interna, cometida por un interno o por sus visitas; y si bien los efectos de esa determinación pueden ser resentidos por familiares o visitas del interno, esa afectación o daño no deriva de una sanción que se les hubiera impuesto jurídica y directamente a aquéllos.

Por lo expuesto y fundado, se:

### RESUELVE:

PRIMERO.—No existe contradicción de tesis entre el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, y los Tribunales Colegiados en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, los Tribunales Colegiados Primero, Tercero y Cuarto, en Materia Penal del Segundo Circuito, y Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito; en términos de lo precisado en el considerando Cuarto.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

TERCERO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisada en el último considerando de la presente ejecutoria

CUARTO.—Publíquese la jurisprudencia pronunciada en esta resolución.

**Notifíquese**; con testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **mayoría de cuatro votos** de las y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Ana



Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente. En contra del voto que emitió el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reserva su derecho a formular voto particular.

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

**Nota:** El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 63/2020 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 81, Tomo I, diciembre de 2020, página 324, con número de registro digital: 2022555.

Las tesis aislada y de jurisprudencia P. XIX/2006, 1a./J. 30/2007, 2a./J. 4/2011 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXIII, febrero de 2006, página 1178, con número de registro digital: 175843; y XXV, mayo de 2007, página 286, con número de registro digital: 172550; así como Décima Época, Libro III, Tomo 4, diciembre de 2011, página 2479, con número de registro digital: 2000039, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia y aislada P./J. 45/2014 (10a.) y I.6o.P.60 P (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de junio de 2014 a las 9:37 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 5, con número de registro digital: 2006652, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Tomo IV, noviembre de 2014, página 3038, con número de registro digital: 2008028, respectivamente.



**PENSIÓN ALIMENTICIA. LA ACCIÓN PARA SOLICITAR SU MODIFICACIÓN PUEDE EJERCERSE, INDISTINTAMENTE, EN UN PROCEDIMIENTO PRINCIPAL O EN UNO INCIDENTAL (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y VERACRUZ).**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 497/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO. 13 DE MAYO DE 2020. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JOSÉ LUIS CRUZ MARTÍNEZ.

## **II. Competencia**

7. Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución General; 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 tercero y segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis en **materia civil**, suscitada entre un Pleno de Circuito y un Tribunal Colegiado, ambos órganos jurisdiccionales de diferentes Circuitos (Tercer y Séptimo Circuitos respectivamente), siendo innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

## **III. Legitimación**

8. La denuncia de contradicción de tesis fue formulada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, por tanto, formalmente se actualiza el supuesto de legitimación previsto en el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y el diverso numeral 227, fracción II, de la Ley de Amparo;



por lo que se concluye que la denuncia de contradicción de criterios proviene de sujeto legitimado.

#### IV. Existencia de la contradicción

9. Los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que ha fijado esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>6</sup> consisten en que:

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

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

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

10. Establecido lo anterior, se verificará la satisfacción de dichas condiciones.

**11. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Este primer requisito sí se satisface, pues a juicio de esta Primera Sala, los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, como se expone a continuación.

<sup>6</sup> 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, marzo de 2010, página 122, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."



12. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito** resolvió el amparo directo 448/2019, de las siguientes características.

13. \*\*\*\*\* demandó en la vía incidental de \*\*\*\*\* , en representación de su menor hijo, la declaración de que las circunstancias que originaron la pensión alimenticia decretada a su favor habían variado y, por tanto, el monto de la misma debía de ser disminuida.

14. La causa de pedir del actor incidentista, \*\*\*\*\* , partió de la base de que, como se le embargó su sueldo por el sesenta por ciento en el juicio ordinario civil de alimentos durante dos años, entonces, tuvo la necesidad de solicitar préstamos para su manutención. Por otra parte, manifestó que su madre lo demandó también por alimentos, donde se ha fijado una pensión del treinta y cinco por ciento a su favor.

15. Finalmente, informó que otro de sus hijos le demandó reconocimiento de paternidad y pensión alimenticia y, por ello, se decretó a favor de aquel menor el veinticinco por ciento, para sus alimentos y que, además debía \*\*\*\*\* en créditos bancarios, los cuales van aumentando dada su falta de liquidez para cubrirlos.

16. Seguida la secuela procesal, el juzgador de primera instancia determinó probada la acción incidental y, por ende, condenó a la demandada a la reducción de la pensión alimenticia decretada a su favor. La pensión alimenticia se redujo a un veinte por ciento mensual.

17. En contra de ese fallo, ambas partes interpusieron recurso de apelación cuya resolución culminó en que, la sentencia recurrida, fue **confirmada**.

18. Inconforme con lo anterior, \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo directo cuyo conocimiento correspondió al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, quien registró la demanda con el número de expediente 448/2019 y, en sesión de diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, determinó **conceder el amparo para efectos**. En dicho fallo constitucional se consideró esencialmente lo siguiente:



i) Son fundados los conceptos de violación suplidos en su deficiencia, en atención a que en la litis primigenia se ve inmerso el derecho a alimentos de un menor de edad.

ii) Se precisó que la autoridad responsable tenía la obligación de suplir la deficiencia de la queja y, en el caso particular, se consideró que no lo había hecho, dado que había pasado por alto que cuando se pretenda reducir una pensión alimenticia definitiva con base en argumentos que incluyan la existencia de diversos acreedores, resulta improcedente el incidente que se interponga con dicha finalidad.

iii) Para sostener lo anterior, el Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito consideró que, dada la naturaleza jurídica procesal de un incidente, en ellos solamente pueden ser dirimidas cuestiones accesorias de un proceso jurisdiccional y siguen la suerte del mismo, toda vez que las cuestiones principales se encuentran reservadas para resolverse en el juicio principal.

iv) En ese sentido, resolvió que el incidente de reducción de pensión definitiva resulta improcedente, toda vez que con su trámite lo que se pretende es variar la cosa juzgada, situación que debe hacerse con la promoción de un juicio ordinario civil.

v) También se consideró que, si para la reducción de pensión alimenticia deben acreditarse el cambio de circunstancias previamente juzgadas, entonces, debe entenderse que se trata de una acción principal cuyo análisis no podría someterse al trámite de un incidente derivado de la naturaleza jurídica de lo que debe probarse.

vi) En diverso apartado se falló que, si en un incidente se resuelve la reducción de una pensión definitiva decretada a favor de un hijo derivado de la existencia de diversas pensiones a favor de otros acreedores, ello puede conllevar a una violación de sus derechos humanos ante la subsistencia de porcentajes diferentes en sujetos de derecho que deben ser tratados iguales.

vii) Finalmente, se resolvió que la tramitación de la reducción de pensión alimenticia vía incidental genera indefensión, dado que la tramitación de ésta en



un incidente tiene oportunidades procesales distintas a un juicio ordinario, siendo que la defensa incidental es limitada.

**viii)** En ese contexto, se concedió el amparo para el efecto de que la autoridad responsable determinara la **improcedencia** del incidente de reducción de pensión alimenticia interpuesto por el tercero interesado.

**19.** En contraposición, el **Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito** conoció de la contradicción de tesis 10/2014 que tuvo su origen en la denuncia del presidente del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito sobre la posible contradicción de criterios entre el Tribunal Colegiado que presidía y el Tercer Tribunal Colegiado en la misma materia y Circuito. La denuncia se radicó con el número **10/2014**; y se ordenó el turno de esta al Magistrado Enrique Dueñas Sarabia para que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

**20.** Ahora bien, para el debido entendimiento del presente asunto se impone sintetizar brevemente, en qué se hicieron consistir los criterios contendientes en la contradicción de tesis resuelta por el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito.

**21.** Por una parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al dirimir el recurso de revisión principal **\*\*\*\*\***, consideró esencialmente que la modificación, incremento o disminución de la pensión alimenticia acordada en un convenio de divorcio queda sujeto a las reglas previstas en los artículos 89 C y 618 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, dado que las resoluciones judiciales dictadas con el carácter de provisionales pueden modificarse en sentencia interlocutoria o definitiva y, las resoluciones judiciales firmes, sólo pueden alterarse o modificarse mediante juicio, por lo que consideró que si el objeto de la pretensión era disminuir la pensión alimenticia pactada en un convenio de divorcio tal situación no podía ser dilucidada mediante un mero incidente.

**22.** Por otra parte, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito al fallar el amparo indirecto en revisión **\*\*\*\*\***, determinó que era inexacto que, para atender los requerimientos de un incidente de pago de gastos educativos, deba ejercerse una acción autónoma, porque el artículo 89-C del Código



de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco no constriñe al accionante a demostrar los hechos supervenientes a través de un juicio, ya que el artículo expresa que puede ser "en el juicio o procedimiento respectivo", lo que legal y jurídicamente puede satisfacerse a través del incidente que se plantee en la propia causa, esto es, en la que se declaró el derecho a recibir los alimentos con motivo de haberse sancionado el convenio en que se incluyeron.

**23.** El Pleno de Circuito, en sesión de nueve de junio de dos mil quince, consideró existente la contradicción de tesis y **determinó que el tema a dilucidar estribaba en determinar cuál es la vía en que debe solicitarse la modificación de la pensión alimenticia establecida en el convenio de divorcio por mutuo consentimiento.** Punto jurídico respecto del cual concluyó: **que la pensión alimenticia fijada en el convenio de divorcio por mutuo consentimiento, que se elevó a categoría de sentencia ejecutoriada, puede plantearse indistintamente en la vía incidental o a través de un juicio autónomo.**

**24.** Las razones medulares en las que el Pleno de Circuito sustentó ese aserto son las siguientes:

i) En principio, estableció que el artículo 89-C del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco constituye una excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias, en la medida en que permite alterar o modificar aquellas que han quedado firmes.

ii) Enseguida precisó que, conforme al derecho fundamental de acceso a la jurisdicción contenido en el artículo 17 de la Constitución Federal la acción modificatoria de alimentos, puede plantearse a través de un juicio autónomo o en la vía incidental dentro del mismo procedimiento.

iii) Determinó que en la vía incidental la parte enjuiciada también podrá hacer valer excepciones y defensas, además, ambas partes estarán en condiciones de ofrecer y desahogar pruebas, alegar e instar medios ordinarios de impugnación que en cada caso proceda contra las resoluciones o actuaciones que les paren afrenta.

iv) De la contradicción de criterios en cita, derivó la tesis PC.III.C. J/6 C (10a.), visible en la página 2944 del Libro 23, Tomo III, octubre de 2015, publicada en



la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2010319, cuyos título, subtítulo y texto se transcriben a continuación.

"PENSIÓN ALIMENTICIA FIJADA EN EL CONVENIO DE DIVORCIO POR MUTUO CONSENTIMIENTO QUE SE ELEVÓ A CATEGORÍA DE SENTENCIA EJECUTORIADA. LA SOLICITUD DE MODIFICARLA PUEDE PLANTEARSE, INDISTINTAMENTE, EN LA VÍA INCIDENTAL DENTRO DEL PROPIO PROCEDIMIENTO, O BIEN, A TRAVÉS DE UN JUICIO AUTÓNOMO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO). El artículo 89-C, párrafo segundo, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, creado mediante Decreto Número 15766, publicado en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco', de 31 de diciembre de 1994, constituye una excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias, en la medida en que permite alterar o modificar las que han quedado firmes, siempre que: a) Se hayan pronunciado en juicios o procedimientos que versen sobre el pago de alimentos, ejercicio y suspensión de la patria potestad, interdicción, en los de jurisdicción voluntaria o en aquellos que autorice la aludida legislación procesal; y, b) Por hechos supervenientes cambien las circunstancias que afecten al ejercicio de la acción que se dedujo oportunamente, o bien, que se varíe la situación jurídica existente cuando se pronunció la resolución respectiva, todo lo cual debe demostrarse plenamente en el 'juicio o procedimiento respectivo'; empero, como esta locución no deja claro si la reducción debe hacerse a través de un juicio autónomo, o bien, por medio de un incidente que se haga valer en el propio procedimiento donde se estableció la pensión alimenticia relativa, entonces es viable que la petición de modificar la fijada en el convenio de divorcio por mutuo consentimiento que se elevó a la categoría de sentencia ejecutoriada, pueda plantearse indistintamente en cualesquiera de esas dos vías, lo que es acorde con el derecho humano de acceso a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; máxime que en ambos casos, las partes tienen la oportunidad de ser oídas, ofrecer y desahogar pruebas, alegar e impugnar las resoluciones o actuaciones que les causen perjuicio a través de los medios ordinarios de defensa que procedan en cada caso."

**25. Segundo requisito. Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** También se satisface este requisito, pues los ejercicios interpretativos



realizados por los tribunales contendientes giraron en torno a una misma problemática jurídica, consistente en determinar si la pensión alimenticia fijada en sentencia definitiva o convenio elevado a categoría de cosa juzgada, puede ser modificada a través de un incidente o, por el contrario, solamente puede plantearse a través de un juicio principal; pues mientras uno de los tribunales consideró que la acción solamente podía dilucidarse mediante procedimiento o juicio principal, otro resolvió que la acción de modificación podía ejercerse indistintamente tanto en un procedimiento incidental como en un procedimiento autónomo o principal.

**26.** En ese sentido, si bien los asuntos tienen un origen distinto al resuelto por el otro tribunal federal, esa situación no impide tener por existente la contradicción, pues da lugar a resolverla solamente respecto de aquel tema en los que la oposición de criterios es manifiesta, es así pues el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la jurisprudencia P./J. 72/2010, estableció que para que se actualice la contradicción de tesis basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales.

**27.** 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, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Cuyo texto es: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos,



**28.** 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.

**29.** En consecuencia, debe decirse que, en la especie, sí existe contradicción de tesis, ya que de las consideraciones que sustentan las ejecutorias emitidas por los órganos jurisdiccionales contendientes se evidencia que partieron de hechos similares y, por tanto, examinaron una misma cuestión jurídica.

**30.** Pues mientras el Tribunal Colegiado de Veracruz resolvió que la acción que intenta modificar una pensión alimenticia indefectiblemente debe intentarse

---

lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.". Publicada con los datos de identificación siguientes: Novena Época. Registro digital: 164120. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, tesis P./J. 72/2010 y página 7.



mediante la instauración de un juicio principal y no mediante incidente, el Pleno en Materia Civil de Jalisco determinó que dicha acción modificatoria es susceptible de escrutinio, de manera indistinta, tanto en la vía incidental como en un procedimiento principal; de ahí que se estime que existe una colisión de criterios respecto a **si la acción de modificación de alimentos puede ejercerse en vía incidental o principal indistintamente o, por el contrario, si la misma únicamente puede dilucidarse mediante la instauración de un juicio principal.**

**31.** Sin que obste a lo antes considerado el hecho de que la controversia familiar que dilucidó el Tribunal Colegiado de Veracruz haya consistido en la pretensión de modificar una pensión alimenticia decretada en sentencia definitiva, mientras que el Pleno en Materia Civil de Jalisco haya analizado casos donde se pretendía la modificación de pensiones alimenticias decretadas en convenios que, eventualmente, disolvieron un matrimonio; pues se estima que esa sola situación no impacta en forma alguna en la existencia de la contradicción de criterios.

**32.** Lo anterior, debido a que ambos supuestos fácticos parten de una norma jurídica individualizada (ya sea sentencia o convenio elevado a categoría de sentencia), de lo que se sigue que, al tratarse de actuaciones con una misma naturaleza, los mismos tienen una igual consecuencia, que no es otra sino la de determinar y declarar la situación jurídica del núcleo familiar y, también, ordenar la manera en que ha de desarrollarse la vida familiar a partir de su emisión; de ahí que esta Primera Sala estime intrascendente que los criterios contendientes provengan de situaciones fácticas diversas, en tanto que, según se explicó, ello de ninguna manera impacta en la existencia de la contradicción de criterios al ser estos aspectos meramente secundarios que, al final, en nada modifican la situación jurídica.

**33.** Máxime que ambos órganos contendientes partieron de la base de que, por hechos supervenientes, el monto fijado como pensión alimenticia es susceptible de modificarse, siendo que el punto donde son discordantes es en el tipo de procedimiento en el que debe dilucidarse ese derecho, por lo que se considera que queda acreditado el segundo de los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis en este asunto, pues lo que fue afirmado por uno de los Tribunales Colegiados contendientes, fue negado por el otro.



**34. Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.** Este requisito se cumple, pues considerando lo señalado en el apartado anterior, se estima que el punto de contacto que debe resolverse es el siguiente: **Determinar si la acción de modificación de pensión alimenticia es sujeto de escrutinio solamente ante la promoción de un juicio autónomo y principal o si, por el contrario, la misma es susceptible de análisis de manera indistinta ya sea mediante juicio principal o por medio de incidente.**

## V. Estudio de fondo

**35.** Esta Sala considera que debe prevalecer el criterio de que, el ejercicio de la acción de modificación de pensión alimenticia, es susceptible de análisis, indistintamente, tanto en un juicio principal como en un procedimiento incidental.

**36.** Para exponer tal aserto, se impone establecer que, conforme a la teoría general del proceso, éste se ha concebido como la secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente con el objeto de resolver, mediante un juicio de la autoridad, el conflicto sometido a su decisión.

**37.** Por otra parte, el procedimiento puede entenderse como el orden y la sucesión de la realización del proceso, pues constituye la combinación de los actos necesarios para la obtención del efecto común, también puede entenderse como el curso o movimiento que la ley establece en la regulación de su marcha dirigida a obtener su resultado, adecuándola a la naturaleza e importancia de la causa que tiene por contenido.

**38.** En esa medida, es pertinente apuntar que un incidente es una cuestión que surge de otra considerada como principal y que tiene relación inmediata con el negocio principal, de tal suerte que éstos son concebidos como procedimientos que se siguen dentro de un mismo proceso para resolver una cuestión accesoria al litigio principal.

**39.** De lo expuesto se concluye que los incidentes tienen la naturaleza procesal de ser procedimientos que surgen dentro de uno diverso, siendo que éstos tienen una relación directa con la litis resuelta en lo principal y que, ordinariamente, tienden a resolver cuestiones accesorias de esa litis; tal y como sería la



cuantificación de alguna condena ilícita, la ejecución de la sentencia, la nulidad de alguna actuación, etcétera.

**40.** Ahora, es conveniente conocer el contenido de las legislaciones de los Circuitos contendientes en las porciones en las que prevén la posibilidad de modificar y alterar las sentencias dictadas en los juicios de alimentos pues, como se verá, las mismas son sustancialmente similares. Las disposiciones normativas en comento son del tenor siguiente:

Legislación de Veracruz	Legislación de Jalisco
<p><b>"Artículo 58.</b> Los tribunales no podrán variar ni modificar sus sentencias después de firmadas, salvo en los siguientes casos:</p> <p>...</p> <p>II. Las resoluciones dictadas con el carácter de provisionales y las resoluciones dictadas en los juicios de alimentos; en los que versen sobre el ejercicio, pérdida o suspensión de la patria potestad, interdicción, jurisdicción voluntaria y las demás que prevengan las leyes, pueden alterarse y modificarse cuando cambien las circunstancias que afecten el ejercicio de la acción que se dedujo en el juicio correspondiente."</p>	<p><b>"Artículo 89-C.</b> Las resoluciones judiciales dictadas con el carácter de provisionales pueden modificarse en sentencia interlocutoria o en la definitiva.</p> <p>Las resoluciones judiciales firmes dictadas en juicios de alimentos, ejercicio de la patria potestad, guarda y custodia, visitas y convivencia, interdicción, jurisdicción voluntaria y las demás que prevenga este Código y el Código Civil del Estado, sólo pueden alterarse y modificarse cuando por hechos supervenientes cambien las circunstancias que afecten el ejercicio de la acción que se dedujo oportunamente, se varíe la situación jurídica existente cuando se pronunció la resolución respectiva y ello se demuestre plenamente en el juicio o procedimiento respectivo."</p>

**41.** De las disposiciones legislativas que anteceden, se pone de manifiesto que ambas prevén la posibilidad de que las resoluciones dictadas en los juicios de alimentos puedan alterarse y modificarse siempre y cuando cambien las circunstancias que afecten el ejercicio de la acción alimentaria que se dedujo en el juicio principal.

**42.** No obstante, ninguna de las dos legislaciones dispone el procedimiento que debe seguirse para que se ejerza la acción de modificación de pensión



alimenticia, pues si bien la legislación de Jalisco contempla que el cambio de situación jurídica debe ser probado en el juicio o procedimiento respectivo, la porción normativa sujeta a estudio no establece claramente la vía o el camino procesal que debe seguirse para perseguir tal fin.

**43.** En ese contexto, esta Primera Sala considera que los gobernados se encuentran facultados, indistintamente, para ejercer la acción de modificación de pensión alimenticia a partir de un incidente dentro del procedimiento principal de alimentos y, también, mediante la instauración de un procedimiento principal y autónomo en el que se reclame la referida modificación.

**44.** Lo anterior, en función de que ninguna de las dos legislaciones procesales de las entidades contendientes prohíbe de manera expresa que la acción de modificación de pensión alimenticia se ventile en un procedimiento incidental ni tampoco en un procedimiento principal, es decir, en las legislaciones de los Estados de Veracruz y Jalisco no existe norma alguna de carácter prohibitivo que impida al justiciable ejercer la citada acción en alguna de las instancias mencionadas, por lo que se considera que los juzgadores no deben impedir el ejercicio de un derecho, en la vía que se considere procedente, si el impedimento no proviene de una prohibición expresa y taxativa de la ley, pues se llegaría al extremo de que se impida a los gobernados el acceso a la justicia por una formalidad no establecida en la norma.

**45.** En efecto, si bien la procedencia de la vía o del procedimiento a seguir para la prosecución de un derecho sustantivo litigioso constituye un presupuesto procesal reconocido por esta Primera Sala,<sup>8</sup> por ser una condición necesaria

<sup>8</sup> Al respecto, véase la jurisprudencia 1a./J. 56/2009 sustentada por esta Primera Sala en la Novena Época, con número de registro digital: 165941, cuyos rubro y texto se transcriben a continuación. "PROCEDENCIA DE LA VÍA. ES UN PRESUPUESTO PROCESAL QUE EL TRIBUNAL SUPERIOR PUEDE ANALIZAR DE OFICIO EN EL RECURSO DE APELACIÓN MERCANTIL. Conforme a los artículos 1,336 y 1,337 del Código de Comercio y 231 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el recurso de apelación tiene por objeto confirmar, revocar o modificar la resolución de primera instancia impugnada en los puntos relativos a los agravios vertidos en la apelación o en la adhesión a ésta. Ahora bien, la vía, que es la manera de proceder en un juicio siguiendo determinados trámites, constituye un presupuesto procesal de orden público porque es una condición necesaria para la



para la regularidad del desarrollo del proceso, lo cierto es que el juzgador no puede impedir que el gobernado ejerza su derecho de acción en el procedimiento que estime pertinente si no existe un impedimento expreso para ello en la norma procesal. Es decir, cuando la norma adjetiva contemple un procedimiento específico para el ejercicio de un derecho, el justiciable debe acudir a ese procedimiento por ser la vía que estableció el legislador para deducir el derecho que considera tener, no obstante, cuando el creador de la norma no establece de manera expresa si el derecho que se pretende deducir debe ejercerse en un procedimiento incidental o en uno principal, debe concluirse que el actor tiene la potestad legal para elegir el tipo de procedimiento que desea seguir, ya sea incidental o principal.

**46.** Lo anterior, pues mientras que la ley procesal no contemple un tipo de procedimiento específico para dilucidar el derecho controvertido, debe resolverse que entonces no existe impedimento legal ni técnico para que la acción se despliegue, indistintamente, en cualquiera de esos procedimientos –*incidental o principal*–. Lo anterior, desde luego, siempre y cuando la naturaleza del derecho que se pretende dilucidar sea oponible en la vía incidental, pues debe recordarse que en los procedimientos incidentales únicamente pueden dilucidarse derechos directa y estrechamente relacionados con la problemática principal, por lo que si se pretende deducir una acción vía incidental, la misma deberá encontrarse directamente vinculada con la acción principal y, en cierta medida, depender o ser accesoria de ésta.

---

regularidad del desarrollo del proceso, y es insubsanable ya que sin ella no puede dictarse válidamente sentencia de fondo sobre la pretensión litigiosa. En ese sentido y tomando en cuenta que en virtud de la apelación se devuelve al tribunal superior la plenitud de su jurisdicción y éste se encuentra frente a las pretensiones de las partes en la misma posición que el inferior, es decir, que le corresponden iguales derechos y deberes, se concluye que, al igual que el juzgador de primer grado, en el recurso de apelación mercantil el tribunal superior puede analizar de oficio la procedencia de la vía, pues el hecho de que tenga que ceñirse a la materia del medio de impugnación no es obstáculo para que oficiosamente pueda estimar circunstancias impeditivas o extintivas que operan ipso iure (como la procedencia de la vía) y que podía haber analizado el Juez de primera instancia; máxime que la resolución de segundo grado que de oficio declara improcedente la vía no implica violación a los indicados numerales, en tanto que no se pronuncia sobre la materia de la apelación ni decide en el fondo sobre la procedencia o fortuna de la pretensión, y mucho menos que deba ser favorable a esa pretensión, pues estas dos circunstancias dependen de otra clase de presupuestos: los materiales o sustanciales."



47. Ejemplo de lo anterior, lo es la acción de modificación de pensión alimenticia, dado que dicho derecho litigioso no puede ser concebido como un derecho autónomo o principal, debido a que éste va necesariamente ligado al derecho de alimentos que, de ordinario, de manera previa se dilucidó en una acción principal; de ahí que dicha acción sí sea susceptible de escrutinio en la vía incidental.

48. Incluso, es menester hacer notar que esta Primera Sala ya había reconocido anteriormente la posibilidad de que la modificación a una pensión alimenticia se tramitara vía incidental, pues al fallar la contradicción de tesis 151/2009 el **doce de agosto de dos mil nueve**, por unanimidad de cinco votos de aquella integración,<sup>9</sup> esta Sala sostuvo que *el incidente de reducción de pensión alimenticia tiene por objeto, como su nombre lo indica, que se reduzca el monto de la pensión, ya sea provisional o definitiva, fijado por el juzgador para el pago de alimentos, y generalmente se promueve con base en situaciones posteriores al momento en que fue fijada, por lo que no pudieron ser tomadas en cuenta por el juzgador al momento de determinar el monto del pago de los alimentos.*

49. En esa línea argumentativa se fijó que este tipo de incidente *implica un proceso contencioso en el que se hacen valer hechos posteriores al del momento en que se dictó la resolución que fijó la pensión alimenticia y se ofrecen pruebas para demostrar que las circunstancias que en su momento tomó en cuenta el juzgador para determinar la cantidad a pagar han cambiado. Por su parte, el demandado incidental (acreedor alimentario) se podrá oponer a esa pretensión y controvertir los hechos, así como aportar pruebas para demostrar sus defensas y objetar las del promovente. Así, la litis se centra, como se ha dicho, en determinar si debe reducirse o no el monto de la pensión alimenticia, mas no en su anulación o revocación.*

50. En ese contexto, esta Primera Sala finalizó considerando que **la materia de análisis en el incidente no es la procedencia del pago de alimentos, es decir, si se deben pagar o no, sino solamente su monto y la valoración de los**

<sup>9</sup> Ministros Sánchez Cordero de García Villegas, Gudiño Pelayo, Cossío Díaz, Silva Meza y Valls Hernández.



*nuevos elementos que se aporten para modificar la cantidad que se debe pagar. De esta manera, con dicho incidente no se podrá revocar o anular esa resolución, sino sólo modificarse su monto. En su lugar, la materia de estudio del incidente de reducción de pensión alimenticia son las circunstancias que se presenten después de la condena al pago de los alimentos provisionales o definitivos, situación que se pondrá a consideración del juzgador y en donde se aportaran nuevos elementos de prueba respecto de las nuevas condiciones en las que se encuentre el deudor alimentario. El incidente no tiene por objeto de análisis la controversia que fijó el pago de los alimentos sino el monto de los mismos.*

**51.** Consecuentemente, según quedó expuesto, esta Primera Sala ya ha reconocido con anterioridad que sí es posible ejercer la acción de modificación de alimentos en la vía incidental, siendo que incluso en esa colisión de criterios se analizó tanto la legislación de Jalisco como la de la Ciudad de México, entonces Distrito Federal, por lo que en la presente ejecutoria se reitera que, mientras la legislación procesal no prohíba expresa y taxativamente la tramitación de la acción de modificación de pensión alimenticia en la vía incidental, no existe impedimento legal para tramitarlo indistintamente ya sea en la vía incidental o mediante un juicio principal y autónomo.

**52.** Máxime que, considerar que la acción de modificación mencionada únicamente puede ejercerse mediante la instauración de una controversia principal, sería obligar al justiciable a plantear un juicio autónomo y principal cuando la ley no lo exige así; pues, según se ha visto, ninguna de las leyes procesales de los Circuitos contendientes vincula necesariamente al gobernado a deducir su derecho en una instancia principal, sino que al no contemplar de manera expresa la instancia ante la cual se deba dilucidar el derecho, debe interpretarse que es facultativo del actor elegir si hace valer su derecho en la vía principal o en una instancia incidental.

**53.** Sin que pueda considerarse que con dicha interpretación se restringen los derechos procesales de las partes, pues lo cierto es que tanto en los incidentes como en los juicios principales existe obligación de observar las formalida-



des esenciales del procedimiento reconocidas constitucional y jurisprudencialmente.<sup>10</sup> En el entendido que la regla general, es que en ambas vías –*principal e incidental*– se manda a llamar al pleito al demandado, se le otorga un término para contestar la demanda, se contempla la posibilidad de ofrecer y desahogar pruebas, de rendir alegatos y, además, se prevé que el Juez en un determinado plazo debe emitir la sentencia que resuelva la controversia que le fue efectivamente planteada; de tal suerte que de ordinario tanto en los procedimientos principales como en los procedimientos incidentales se dan las garantías mínimas para el ejercicio de derecho de defensa del demandado, lo que además se corrobora con las legislaciones procesales civiles de Veracruz y de Jalisco.

Legislación de Veracruz	Legislación de Jalisco
<p><b>"Artículo 539.</b> Todas las cuestiones que se promuevan en un juicio y tengan relación con el negocio principal, si su tramitación no está fijada por la ley, se regirá por los artículos siguientes. También se sustanciará como incidente cualquiera intervención judicial que no amerite la tramitación de un juicio."</p> <p><b>"Artículo 540.</b> Con la promoción que deberá venir acompañada de las pruebas pertinentes y de la copia de la misma, en su caso, se mandará correr traslado a la parte o partes contrarias para que formulen su contestación dentro de tres días.</p>	<p><b>"Artículo 80.</b> Los incidentes no suspenderán el procedimiento, se tramitarán con un escrito de cada parte. El término para contestar una demanda incidental es de cinco días. Si se promueve prueba deberá ofrecerse en los escritos respectivos de demanda o contestación, fijando los puntos sobre los que verse y se citará para audiencia dentro del término de ocho días en que se reciba, se oirán las alegaciones y se citará para sentencia interlocutoria que deberá pronunciarse dentro de los ocho días siguientes. La resolución que decida un incidente no admite recurso.</p>

<sup>10</sup> Sobre este punto, debe observarse la jurisprudencia P./J. 47/95 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación emitida en la Novena Época, con número de registro digital: 200234, cuyos rubro y texto son los siguientes. "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga 'se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento'. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado."



Desde el primer proveído, se citará a una audiencia que deberá verificarse a los ocho días de promovido el incidente."

"**Artículo 541.** En esa audiencia se practicarán las pruebas y se pronunciará la resolución que proceda."

"**Artículo 542.** Si las partes no concurrieren a la audiencia, ni enviaren sus alegatos, la resolución será dictada, a más tardar, dentro de tres días."

Se exceptúa de lo anterior los incidentes de nulidad de actuaciones, de competencia y las demás cuestiones incidentales que tienen previstos trámites especiales en este código para su sustanciación.

Cuando en cualquier etapa del juicio, se denuncien hechos delictivos relacionados con el negocio; el Juez o tribunal de los autos, los pondrá inmediatamente en conocimiento del Ministerio Público para que proceda con arreglo a sus atribuciones. En los demás casos se procederá como lo previene el artículo 88 del Código de Procedimientos Penales del Estado.

Si la denuncia se refiere a la falsedad de un documento presentado al juicio al comunicar los hechos al ministerio público, se le remitirá original y sellado el documento argüido de falso, el cual rubricarán el Juez y el secretario, dejando en los autos, en lugar de aquél, copia autorizada.

La preparación de las pruebas queda a cargo de las partes en la forma y términos previstos por el artículo 66 de este código."

**54.** De los artículos en cita, se pone de manifiesto que tanto la legislación procesal de Veracruz como la de Jalisco, prevén un sistema procedimental para la sustanciación y resolución de los incidentes, pues de manera clara regulan los elementos básicos que todo procedimiento debe observar, en tanto que prevén el plazo que tiene el demandado para dar contestación a la demanda incidental, contemplan la carga procesal de las partes de ofrecer sus pruebas en un periodo determinado, contemplan una etapa específica de alegatos y, finalmente, establecen un periodo prudente para la emisión de la sentencia interlocutoria que resuelva el incidente planteado.



**55.** Consecuentemente, resulta válido concluir que en ambos tipos de procedimientos (principal e incidental) se prevén las reglas básicas para el ejercicio y respeto de las formalidades esenciales del procedimiento, por lo que no puede estimarse que uno de los procedimientos otorgue mayores ventajas procesales que el otro, pues lo cierto es que ambos contemplan un sistema procesal muy similar respecto al desarrollo del procedimiento.

**56.** A lo anterior, debe sumarse que la posibilidad de que el gobernado elija indistintamente la clase de procedimiento que desea ejercer, para dilucidar la acción de modificación de pensión alimenticia, abona al derecho de acceso a la justicia dado que permite que el justiciable acceda a ésta, con los mecanismos previstos en la ley procesal, en los términos que mejor considere para el ejercicio de su acción.

**57.** Lo anterior se robustece al considerar que los plazos y términos en un procedimiento incidental son, por regla general, menores a los de un procedimiento principal, lo que, eventualmente, permitirá que se emita la sentencia respectiva de manera pronta, cuestión que de facto abona al acceso a la jurisdicción en la medida de que, al ser los alimentos una cuestión directamente relacionada con la subsistencia de la persona, se podrá tener un pronunciamiento rápido de la justicia respecto a la procedencia de la acción de reducción y, en consecuencia, habrá certeza jurídica para ambas partes respecto al monto al que debe ascender la pensión alimenticia materia del litigio; de ahí que el hecho de que los justiciables se encuentren en aptitud de elegir el procedimiento que más les convenga, atendiendo a su necesidad u obligación alimentaria, es acorde al derecho de acceso a la justicia dado que les permite deducir y resolver su derecho en un lapso idóneo.

**58.** En consecuencia, es válido concluir que mientras que la ley procesal no contemple de manera expresa una norma prohibitiva que impida al justiciable ejercer la acción de modificación de pensión alimenticia en la vía incidental, éste tiene la facultad de elegir indistintamente en deducir su derecho mediante la instauración de un procedimiento principal o, de uno incidental, según a su derecho convenga.



## VI. Decisión

**59.** En razón de lo anterior, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

PENSIÓN ALIMENTICIA. LA ACCIÓN PARA SOLICITAR SU MODIFICACIÓN PUEDE EJERCERSE, INDISTINTAMENTE, EN UN PROCEDIMIENTO PRINCIPAL O EN UNO INCIDENTAL (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y VERACRUZ).

Hechos: En distintos asuntos donde se solicitó una modificación de la pensión alimenticia, un tribunal colegiado en materia civil del Séptimo Circuito determinó que la parte solicitante sólo podía promoverla a través de un juicio principal, mientras que el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito estableció que podía ejercerse indistintamente en la vía incidental o a través de un juicio autónomo.

Criterio jurídico: En las legislaciones de los estados de Veracruz y Jalisco no existe norma de carácter prohibitivo que impida al justiciable ejercer la acción de modificación de pensión alimenticia en un procedimiento incidental, por lo que el juzgador no debe impedir el ejercicio del derecho de acción en la vía que el actor elija. Cuando el legislador no establece de manera expresa si el derecho que se pretende deducir debe ejercerse en un procedimiento incidental o en uno principal, y además hay similitudes procesales, se debe concluir que el actor tiene la potestad legal para elegir el tipo de procedimiento que desea seguir, y que, si ha elegido la vía incidental, es atendiendo a la naturaleza abreviada de la misma y a que guarda relación con el juicio principal.

Justificación: De acuerdo con la legislación vigente de Veracruz y Jalisco, se observan las mismas formalidades esenciales en la vía incidental y en la principal: se ponen a consideración del juzgador las nuevas condiciones en las que se encuentre el deudor alimentario, se otorga al demandado un término para contestar la demanda, se contempla la posibilidad de ofrecer y desahogar pruebas, de rendir alegatos y, además, se prevé un plazo determinado para resolverse.

**60.** Por lo expuesto y fundado,



## VII. Resuelve:

PRIMERO.—**Sí existe la contradicción de tesis** a que este expediente 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 de este fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia sustentada en esta resolución, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese**; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

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

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

**Nota:** El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 56/2020 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 81, Tomo I, diciembre de 2020, página 343, con número de registro digital: 2022522.



**PRUEBAS EN EL AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO EN CONTRA DE UNA ORDEN DE APREHENSIÓN EMITIDA BAJO EL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO. DEBEN DESECHARSE SI PRETENDEN DEMOSTRAR SU INCONSTITUCIONALIDAD, VARIANDO LAS CIRCUNSTANCIAS O LOS HECHOS EN LOS QUE EL JUEZ DE CONTROL SE BASÓ PARA EMITIRLA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 75, PÁRRAFO SEGUNDO, *IN FINE*, DE LA LEY DE AMPARO).**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 171/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL DÉCIMO CIRCUITO, EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEXTO CIRCUITO Y EL DÉCIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 2 DE DICIEMBRE DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTES, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: MAURO ARTURO RIVERA LEÓN.

## II. Presupuestos procesales

3. Esta Primera Sala es competente<sup>3</sup> para conocer de esta contradicción de tesis denunciada por parte legitimada.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 (aplicado en sentido contrario) 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



### III. Existencia de la contradicción

4. Esta Primera Sala ha interpretado que los requisitos<sup>5</sup> para la existencia de una contradicción, a saber: a) necesidad de ejercicio interpretativo mediante 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 en relación con 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. Los Tribunales Colegiados de Circuito realizaron un ejercicio interpretativo aplicando su arbitrio judicial para llegar a una solución determinada.

6. El **Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito (denunciante)**, resolvió la queja 92/2019 de las características siguientes:

- Una persona promovió **amparo indirecto** contra la **orden de aprehensión** dictada en su contra en un **proceso acusatorio adversarial**. **Ofreció como pruebas en el juicio de amparo una inspección y una testimonial** para acreditar

---

corresponde a esta Sala. No pasa inadvertido que en la contradicción existen dos Tribunales Colegiados del Primer Circuito (El Primer y el Décimo Tribunal Colegiados, ambos del Primer Circuito). Sin embargo, esta Primera Sala se percata de que ambos sostienen posturas coincidentes y forman una postura homogénea contraria a la del denunciante (Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito). Esto es, esta Primera Sala no resolverá una contradicción de tesis entre ellos, sino la contradicción entre su postura homogénea y la de un Tribunal Colegiado de diverso Circuito.

<sup>4</sup> En virtud de que fue formulada y suscrita por los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito en la propia resolución de la queja 92/2019 (foja 27, párrafo segundo). Tal órgano es autoridad legitimada para denunciar la posible contradicción de tesis, de conformidad con lo previsto por el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente.

<sup>5</sup> 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 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de dos mil diez, página 123 (registro digital: 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 dos mil diez, página 122 (registro digital: 165077).



que no existía la necesidad de cautela a que alude la orden de aprehensión y para acreditar que no se le hizo saber la investigación en su contra. **El Juzgado de Distrito desechó las pruebas** por ser inconducentes. El quejoso interpuso recurso de queja.

- En primer término, el órgano colegiado determinó que las pruebas no resultaban inconducentes y que, en este caso, se actualizaba una excepción al principio de limitación de pruebas del juicio de amparo. Sostuvo que, si bien a la luz del artículo 75 de la Ley de Amparo, el acto reclamado debía ser apreciado en los términos en los que lo tuvo acreditado la responsable, el propio artículo contenía una excepción, a saber, que el quejoso hubiese podido aportar pruebas ante la autoridad responsable. Adujo que el quejoso presente se encontraba en esa hipótesis y que, a pesar de que efectivamente debería acreditar su teoría del caso ante el tribunal penal de origen, era factible tener por admitidas las pruebas porque el amparo resultaba el medio idóneo extraordinario para atacar la orden de aprehensión.

- Refirió además que esa determinación no se oponía al segundo párrafo del artículo 75 que dispone que el ofrecimiento de pruebas en amparos en materia penal no debe violar la oralidad o principios del proceso acusatorio. El órgano colegiado sostuvo que, en principio, tal violación no sólo debía ser "más específica" sino que "debe ir más allá" del mero hecho de que las pruebas se desahoguen fuera del proceso penal y ante un Juez diferente (del de la causa penal), como es el del conocimiento del amparo.

- Sostuvo que la Ley de Amparo facultaba a admitir pruebas en amparo directo, inclusive, contra actos del proceso penal acusatorio y oral y que la propia Ley de Amparo ya "acepta y parte de la premisa jurídica de que las pruebas en amparo se desahogarán fuera del terreno del proceso natural y ante una autoridad distinta a la del conocimiento". Por ello, afirmó que **tal desahogo fuera de proceso penal y ante autoridad diversa no demuestra que se vulnere la oralidad o los principios del proceso penal**. Además, afirmó que la naturaleza constitucional del amparo permitía desahogar fuera del proceso de origen y ante autoridad diversa pruebas relativas al proceso penal. Argumentó que parte integrante del derecho de defensa era la posibilidad de ofrecer pruebas, tanto en el amparo como en el proceso penal y que facultar a las partes a presentar



pruebas en el amparo relativo a actos del sistema acusatorio adversarial garantizaba el principio de contradicción en ambos tipos de proceso.

- Ante ello, concluyó que si bien es cierto que existía una prohibición de desahogar pruebas en el proceso penal acusatorio adversarial ésta se actualizaba sólo cuando se vulnerasen "de manera específica y concreta la oralidad y/o los principios del proceso penal acusatorio" pero de ningún modo por el mero hecho de que este desahogo se realice fuera del proceso penal y ante autoridad distinta que el Juez penal competente. Ante ello, afirmó que no compartía el criterio de cuatro Tribunales Colegiados, cuyas ejecutorias y tesis enunció.

7. El **Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, resolvió la queja 12/2017 de las características siguientes:

- Una persona promovió **amparo indirecto** contra la **orden de aprehensión** dictada en su contra en un proceso acusatorio adversarial. Argumentó que el Ministerio Público **no llamó al quejoso para conocer la imputación** en su contra y **ofreció como prueba una pericial en medicina forense** para demostrar que el acto reclamado era inconstitucional. **El Juez de Distrito desechó las pruebas** en términos del artículo 75 de la Ley de Amparo. El quejoso interpuso recurso de queja.

- El Tribunal Colegiado refirió que de acuerdo al sistema procesal acusatorio y al artículo 16 constitucional, el estudio relativo a la constitucionalidad de una orden de aprehensión debe ceñirse a los datos en que se sustenta la imputación y la razonabilidad de los argumentos de la representación social para que se presente el imputado ante el Juez de Control. Refirió que el Juez de Distrito únicamente puede tener en cuenta los datos de la investigación que haya considerado la responsable, porque en esa fase procesal, éstos son datos y no pruebas (éstos sólo adquirirán tal carácter cuando sean desahogados en la audiencia de juicio oral).

- Sostuvo el Tribunal Colegiado que, si el recurrente no tuvo oportunidad de aportar tal prueba ante la autoridad responsable, ello no permitía que se aportase y desahogase ante el juzgador de amparo pues ese solo hecho vulneraría los principios del proceso penal acusatorio adversarial. Adujo que **el artículo**



**75 de la Ley de Amparo** ordenaba apreciar el acto reclamado en los términos en que hubiese sido apreciado por la autoridad responsable. Además, el propio **párrafo segundo del artículo 75** citado ordenaba al juzgador cerciorarse de que el desahogo de pruebas en el juicio de amparo no vulnerara la oralidad o los principios que rigen el proceso penal acusatorio. Así, la sola admisión de la prueba que pretende vulneraría tales principios. En consecuencia, la prueba no sería oral (porque el desahogo de la prueba pericial se desarrollaría mediante exhibición de copia de los interrogatorios en términos de los numerales 119 y 120 de la Ley de Amparo). No habría tampoco contradicción ni inmediación porque la prueba "no sería desahogada ante la presencia del Juez [penal] respectivo" y la contraparte no estaría en posibilidad de refutarla ni contradecirla.

- En conclusión, el acto reclamado debía ser apreciado tal y como fue tenido en cuenta por la autoridad emisora "sin la aportación de otras pruebas que se agreguen al sumario en contravención a las reglas procesales para su incorporación".

**8. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito,** resolvió la queja 104/2017 de las características siguientes:

- Varias personas promovieron **amparo indirecto** contra la **orden de aprehensión** dictada en su contra en un proceso acusatorio adversarial. Alegaron que al emitir la orden de aprehensión se encontraban desahogando datos de prueba ofertados (la orden de aprehensión se emitió sin ellos). **En su demanda de amparo ofrecieron pruebas** que consideraron supervenientes para acreditar la inconstitucionalidad del acto reclamado. El Juzgador de Distrito **desechó las pruebas**. Los quejosos interpusieron recurso de queja.

- En su estudio, el Tribunal Colegiado argumentó que el artículo 75 de la Ley de Amparo establece, como regla general, que en el juicio de amparo el acto reclamado debe apreciarse tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable. Refirió que el **segundo párrafo del propio numeral 75** permite el ofrecimiento de pruebas cuando el quejoso no haya podido ofrecerlas ante la autoridad responsable.

- Para confirmar la legalidad del auto emitido el Tribunal Colegiado refirió dos razones. En primer lugar, determinó que los quejosos sí habían tenido



acceso a la carpeta de investigación y ofrecido pruebas. En segundo lugar, como argumento autónomo, refirió que el artículo 75 de la Ley de Amparo, reformado en el año dos mil dieciséis, disponía que el juzgador debía cerciorarse de que las pruebas no representasen violación a la oralidad o los diversos principios del sistema acusatorio adversarial. Por tanto, en atención a ese precepto no es factible incorporar pruebas a través del juicio de amparo al reclamar una orden de aprehensión, pues ello violaría el principio de oralidad. Además, la admisión de tales pruebas en amparo implicaría analizar elementos formalizados (pruebas *per se*) y no datos de prueba, lo que vulneraría las reglas de incorporación de pruebas del procedimiento penal acusatorio. Por tanto, sólo puede analizarse el acto reclamado conforme lo tuvo por demostrado la autoridad responsable.

9. El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito**, resolvió la queja 76/2017 de las características siguientes:

- Una persona promovió **amparo indirecto** contra la **orden de aprehensión y/o de comparecencia** dictada en su contra en un proceso acusatorio adversarial. Ofreció como **pruebas una pericial en medicina forense y una mecánica de hechos**. El Juzgador de Distrito **desechó las pruebas** en términos del artículo **75, segundo párrafo, de la Ley de Amparo**. El quejoso interpuso recurso de queja.

- El Tribunal Colegiado al resolver el recurso afirmó que el artículo 75 de la Ley de Amparo establece que el acto reclamado deberá tenerse como aparezca apreciado ante la autoridad responsable. Ahora bien, no obstante exista la excepción referida a que el quejoso podrá aportar pruebas si no hubiese podido hacerlo ante la autoridad responsable, la propia Ley de Amparo obliga al juzgador a "cerciorarse de que el ofrecimiento de pruebas no implique violación a la oralidad o a los principios que rigen dicho proceso penal". Por tanto, debe desecharse la prueba pericial si ésta se aporta en un amparo contra una orden de aprehensión dictada en un procedimiento acusatorio adversarial porque de admitirse, tal prueba se sujetaría a los artículos 119 y 120 de la Ley de Amparo (que sólo requieren exhibir copia de los interrogatorios). Además, admitir tal prueba sería contrario a los principios de contradicción, igualdad procesal e intermediación.

- Para evidenciar la infracción a estos principios el órgano colegiado refirió que se contravendrían los principios de publicidad, contradicción e intermediación



pues la prueba no sería desahogada públicamente, ni con posibilidades de contra-interrogatorio en presencia del órgano jurisdiccional. Por tanto, mencionó que cuando el acto reclamado sea una orden de comparecencia o aprehensión los tribunales federales no pueden sustituirse en la autoridad responsable y decidir tomando en cuenta pruebas no analizadas por ésta.

10. Por último, el **Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa**, actual **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito**, resolvió la queja 326/2017 de las características siguientes:

- **La víctima del delito**, en calidad de **tercero interesada**, compareció a un juicio de amparo indirecto promovido por una persona vinculada a proceso, contra una **sentencia de apelación** que **confirmó el auto de vinculación a proceso** dictado en su contra. La víctima, **ofreció la prueba confesional, pericial en psicología, química y de informes** para demostrar que el quejoso sí debía haber sido vinculado a proceso. El Juzgado de Distrito **desechó las pruebas** al tenor del artículo 75 de la Ley de Amparo y refirió que admitirlas implicaría violación a los principios del proceso penal acusatorio como oralidad, contradicción e inmediación en términos del **artículo 75, párrafo segundo, de la Ley de Amparo**. La tercero interesada interpuso recurso de queja.

- El Tribunal Colegiado sostuvo que el artículo 75 de la Ley de Amparo conagra el principio de limitación de prueba. Esto es, el acto reclamado se apreciará de la forma en que se haya tenido por apreciado ante la autoridad responsable y no se tomarán en consideración medios de convicción no rendidos ante ésta. Esta limitación, refirió el Tribunal Colegiado, implica que: 1) al juzgar el acto reclamado no pueden valorarse pruebas que la responsable no tomó en cuenta y 2) existe imposibilidad de sustituirse en la competencia exclusiva de la autoridad responsable al analizar el acto reclamado.

- El Colegiado mencionó que el segundo párrafo del artículo 75 de la Ley de Amparo permite al quejoso ofrecer pruebas si no tuvo oportunidad de rendirlas ante la autoridad responsable y que, en materia penal, el juzgador debe cerciorarse de que tal ofrecimiento no implique una violación a la oralidad o los principios regentes en el proceso penal acusatorio. Por tanto, recordó que el auto de vinculación a proceso se emite de conformidad con los principios del sistema



acusatorio adversarial. Esto es, en el dictado de dicho auto imperan los principios de contradicción y el Juez de Control resuelve sólo conforme a los antecedentes de investigación expuestos por el Ministerio Público. Más aún, el Colegiado recordó que el sistema adversarial estatuye la no formalización de las pruebas en sus diversas fases. Por ello, no es posible que el Juez de amparo se sustituya en la autoridad responsable y tome en cuenta pruebas que aquélla no consideró o cuestiones que no fueron objeto de debate.

- El Tribunal Colegiado mencionó que, incorporar tales pruebas **contravendría el artículo 75, párrafo segundo, in fine**. Esto porque se desvirtuaría el principio de contradicción regente del sistema acusatorio. No obsta a ello –refirió– que el propio numeral permita al quejoso ofrecer pruebas si no pudo hacerlo ante la autoridad responsable (una potestad que consideró que también tenía la aquí tercero interesada). Sin embargo, esta potestad no permite ofrecer pruebas que la responsable no tuvo a su alcance al resolver y concluyó que el ofrecimiento y admisión de esas pruebas formalizadas ante la autoridad de amparo contraveniría, por ese hecho, los principios que rigen el procedimiento de origen.

- Así, sostuvo que la admisión de pruebas haría que éstas fueran desahogadas conforme a la Ley de Amparo y ello muestra que "no conocería de ellas el Juez de Control responsable de la causa penal, la contraparte no podría refutarlas ni contradecirlas y resultarían nulas al llevarse a cabo fuera de la audiencia de juicio, conforme al artículo 20, apartado A, fracción III, constitucional."

- El Tribunal Colegiado aseguró que, contrario a lo que afirmaba la recurrente, no era correcto que su admisión permitiría que ambas partes fueran escuchadas [conforme al proceso penal]. El Tribunal Colegiado recordó que el juicio de amparo no es una instancia ordinaria o recurso judicial del sistema acusatorio adversarial, sino un procedimiento constitucional autónomo de éste en que sólo se analizan las posibles violaciones a los derechos fundamentales del quejoso. Además, el órgano colegiado recordó que, **de admitir cualquier prueba, su desahogo se realizaría conforme a la Ley de Amparo (preceptos 119 y 120), hecho que lo torna improcedente, pues contravendría los principios del proceso acusatorio adversarial.**



11. La anterior relatoría muestra que los Tribunales Colegiados relacionados con la contradicción (exceptuando al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito), al pronunciar sus decisiones, se vieron en la necesidad de emplear el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada de cada caso que sometieron a su consideración. Esto es, en todos los casos, ejercieron un razonamiento jurídico para dotar de contenido al artículo 75 de la Ley de Amparo y determinar si podían admitirse pruebas en amparos indirectos frente a una orden de aprehensión para demostrar su inconstitucionalidad.

12. Por su parte, también el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito ejerció su arbitrio judicial (aunque en una materia distinta) para determinar si la tercero interesada podía ofrecer pruebas para acreditar lo correcto de una vinculación a proceso dentro de un juicio de amparo indirecto promovido contra la resolución del recurso de apelación que confirmó la vinculación respectiva.

**13. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** El segundo requisito únicamente se cumple respecto de los Tribunales Colegiados cuyo criterio se resumirá como postura "A" y el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito (denunciante), que representa la postura "B". Como se analizará al finalizar esta sección, **no se considerará dentro de la contradicción el criterio sostenido por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito por sus múltiples diferencias fácticas con los asuntos analizados por el resto de los Tribunales Colegiados.**

14. Esta Primera Sala considera que existen dos posturas contradictorias diversas definidas con claridad en esta contradicción, entre las cuales existe un punto de toque.

15. Por un lado, llamaremos **postura "A"** a la defendida por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (queja 12/2017), por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (queja 104/2017) y por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito (queja 76/2017). Por otro lado, llamaremos **postura "B"** a la defendida en solitario por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito (queja 92/2019).



16. **Tribunales Colegiados adherentes a la postura A.** Todos los Tribunales Colegiados de la postura A debieron desentrañar si, a la luz del artículo 75, párrafo segundo, *in fine*, de la Ley de Amparo era jurídicamente posible admitir pruebas en el juicio de amparo indirecto promovido por el probable responsable en **contra de una orden de aprehensión dictada bajo el sistema acusatorio** adversarial a efectos de demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado.

17. En ninguno de los casos, los Tribunales Colegiados examinaron ofrecimientos de prueba tendientes a acreditar la existencia del acto reclamado o cuestiones procesales, sino **sólo pruebas referentes a refutar la constitucionalidad de la orden de aprehensión y a demostrar ante el juzgador de amparo, mediante pruebas adicionales a las consideradas por el Juez de Control**, lo incorrecto del mandato de captura. Esto es, todos los Tribunales Colegiados enfrentaron hipótesis en las que se le solicitó al juzgador de amparo considerar si era correcto o no el haber dictado una orden de aprehensión bajo el sistema acusatorio añadiendo en el juicio de amparo nueva evidencia no considerada por el Juez de Control al momento de dictarla.

18. Al hacerlo, todos ellos llegaron a idéntica conclusión, a saber, que no podían admitirse tales pruebas porque su desahogo llevaría, *inter alia*, a la vulneración de los principios del sistema acusatorio adversarial, pues 1) su desahogo obedecería a las regulaciones propias del juicio de amparo y no del proceso penal (vulnerando la oralidad), 2) no serían desahogados ante el Juez regente de la causa penal (lo cual vulneraría el principio de inmediación) y 3) vulneraría las reglas de incorporación de las pruebas al desahogarse pruebas formalizadas y no "datos de prueba".

19. En efecto, el **Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (queja 12/2017)** refirió que la admisión de la prueba implicaría que su desahogo no se llevaría frente al Juez de la causa penal y ello vulneraría los principios del proceso acusatorio adversarial. En el mismo sentido, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (queja 104/2017)**, si bien inicialmente refirió un argumento fáctico (que los quejosos sí habían tenido acceso a la carpeta de investigación) **realizó un análisis autónomo sobre el artículo 75 de la Ley de Amparo**. Así, determinó que el artículo 75, *in fine*, prohibía admitir pruebas que violasen los principios del procedimiento acusatorio



adversarial y que tal violación ocurría **por el solo hecho de que las pruebas en el amparo tendrían en consecuencia el carácter de ser formalizadas, pues más que datos de prueba serían pruebas** *per se*. Determinó que ello violentaría en sí mismo las reglas de incorporación de las pruebas en el proceso acusatorio.

20. A la misma conclusión llegó el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito** (queja 76/2017), porque al interpretar el artículo 75, párrafo segundo, *in fine*, de la Ley de Amparo, concluyó que la sola admisión de pruebas contra la orden de aprehensión proveniente del sistema acusatorio adversarial implicaría que la prueba sería desahogada conforme a los numerales 119 y 120 de la Ley de Amparo y que su desahogo vulneraría los principios de contradicción, igualdad procesal e intermediación. Tal vulneración se tornaba en tanto la prueba no sería desahogada en audiencia pública, ni en presencia del órgano jurisdiccional que conoce de la causa penal, ni habría posibilidades de contra-interrogatorio.

21. Como puede apreciarse, los Tribunales Colegiados pertenecientes al grupo A analizaron supuestos fácticos idénticos. Todos ellos analizaron amparos indirectos promovidos por el probable responsable contra una orden de aprehensión dictada bajo el sistema acusatorio adversarial. A todos ellos se les solicitó evaluar la legalidad de desechar pruebas ofrecidas en el juicio de amparo, pero que no fueron consideradas por el Juez de Control al momento de dictar la orden de aprehensión. Todos ellos concluyeron que, en virtud del segundo párrafo, *in fine*, del artículo 75 de la Ley de Amparo, no podían admitirse tales pruebas. Las posturas, por tanto, llegaron a una misma conclusión, a saber, que la admisión de pruebas que genéricamente pretendieran variar las consideraciones que tuvo en cuenta el Juez de Control al librar una orden de aprehensión se encontraba prohibida por el artículo 75, párrafo segundo, *in fine*, de la Ley de Amparo.

22. **Tribunal Colegiado de la postura B.** El Tribunal Colegiado adherente a esta postura<sup>6</sup> también interpretó el artículo 75, párrafo segundo, *in fine*, de la Ley de Amparo. Así, también analizó una hipótesis en que el probable responsable promovió amparo indirecto contra una orden de aprehensión y ofreció

<sup>6</sup> Esto es, el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito (queja 92/2019).



pruebas tendentes a demostrar la inconstitucionalidad de ésta (que no habían sido consideradas por el Juez de Control).

23. Sin embargo, contrario a los Tribunales Colegiados de la postura A, el **Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito** (postura B) refirió que esta prohibición sólo se actualizaba ante una "vulneración específica y concreta" de estos principios y expresamente afirmó que **no vulneraba tales principios** el mero hecho de que este **desahogo se realice fuera del proceso penal** y, **no se realice frente al Juez que conoce del proceso penal**. Refirió que esa violación podía ser analizada caso por caso y no (como sí lo hizo la postura A) genéricamente.

24. Los Tribunales Colegiados de la postura A no sostuvieron en momento alguno que un análisis pormenorizado de cada caso pudiese variar el resultado. Sostuvieron que el artículo 75, párrafo segundo, *in fine*, impedía admitir pruebas en el caso porque **su simple desahogo ante Juez distinto vulneraba el principio de inmediación, el desahogo no sería oralmente, y las pruebas desahogadas tendrían un carácter "formalizado" y no serían datos de prueba.**

25. El hecho de que el Tribunal Colegiado de la postura B afirmara que todas las anteriores circunstancias no actualizaban la vulneración a los principios del proceso acusatorio adversarial se opone frontalmente a las razones que dieron el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (queja 12/2017) y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito (queja 76/2017).

26. Por último, también se opone al criterio del **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** (queja 104/2017), que forma parte de la postura A, en que niega totalmente la incorporación. Esta Primera Sala observa que ese Tribunal Colegiado dio como razón toral que **la incorporación de tales pruebas haría que el juzgador de amparo valorase pruebas y no datos de prueba, rompiendo las reglas de incorporación de pruebas del sistema acusatorio**, cuestión sobre la que el Colegiado adherente a la postura B no se pronunció. Sería suficiente para trabar la contradicción el recordar que, inclusive, este Tribunal Colegiado llegó a una conclusión de naturaleza genérica (imposibilidad de incorporar cualquier prueba no considerada por el Juez de



Control al dictar la orden de aprehensión, porque hacerlo rompería las reglas de incorporación de pruebas del sistema acusatorio adversarial al introducir pruebas "formalizadas" y no "datos de prueba"). Sin embargo, adicional a esto, robustece la contradicción, el hecho de que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, también refirió que la incorporación de este tipo de pruebas en amparo indirecto **vulneraría el principio de oralidad por ese solo hecho** (foja 4 de la respectiva queja), aspecto sobre el cual el Tribunal Colegiado de la postura B sí se pronunció expresamente y concluyó justamente lo contrario, es decir, que no se vulneraba la oralidad por ese solo hecho.

27. En resumen, todos los Tribunales Colegiados contendientes **se enfrentaron con la hipótesis de pruebas que pretendían demostrar la inconstitucionalidad de la orden de aprehensión solicitando al Juez de amparo que considerase pruebas que no había analizado el Juez de Control**. En contraposición, ninguno de los tribunales se enfrentó a hipótesis de pruebas que pretendían demostrar aspectos autónomos del amparo no relacionados con el proceso penal (por ejemplo, improcedencia de juicio o existencia del acto), por lo que ello no será objeto de análisis.

28. Así, el Tribunal Colegiado denunciante (adherente a la postura B), consideró que **sí podía desahogar pruebas** (inspección y testimonial) que demostrasen la inconstitucionalidad de la orden de aprehensión al considerar y valorar en el juicio de amparo retroactivamente si había existido necesidad de cautela al momento de dictarse la orden de aprehensión. Esto es, tal Tribunal Colegiado resolvió admitir una prueba a efecto de permitir que la jurisdicción de amparo se sustituyera en el Juez de Control y adicionara a los datos de prueba valorados previamente en la audiencia que ordena los artículos 141 a 143 del Código Nacional de Procedimientos Penales una prueba formalizada para hacer un reexamen de la necesidad de emitir una orden de aprehensión.

29. Por el contrario, el resto de los Colegiados (postura A) se enfrentaron a situaciones en que **se les solicitó lo mismo** que al Colegiado de la postura B. Así, al **Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** se le solicitó admitir una prueba pericial para retroactivamente demostrar que no debió dictarse una orden de aprehensión; al **Primer Tribunal Colegiado en**



**Materia Penal del Sexto Circuito** se le solicitó admitir una prueba pericial en medicina forense y mecánica de hechos para retroactivamente demostrar que, de haberlas tomado en cuenta, no se habría librado la también orden de aprehensión emitida. Finalmente, al **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** se le solicitó admitir una prueba para retroactivamente demostrar que igualmente no debió dictarse un mandato de captura y este Tribunal Colegiado consideró que el tipo de prueba era absolutamente irrelevante, tan es así, que en su resolución ni siquiera consideró necesario aludir cuál prueba se solicitó, lo que refuerza aún más la contradicción existente, pues estimó que, con independencia del tipo de prueba, ésta no podía admitirse si pretendía variar las razones que tuvo en cuenta el Juez de Control al dictar su resolución.<sup>7</sup>

30. Esta Primera Sala observa que, por tanto, no influyó en la existencia del punto de toque entre la postura A y la postura B el tipo de pruebas analizadas. En las ejecutorias no existe un análisis pormenorizado de los requisitos de cada tipo de prueba, pues sus razonamientos no partieron de sostener que una prueba determinada (y sólo ésta) vulneraba los principios con exclusión de otras, sino que dieron **razones aplicables a todo tipo de pruebas destinadas a variar las circunstancias que apreció el Juez de Control** al dictar el mandato de captura.<sup>8</sup> Así, sus argumentos resultaron genéricos, pues ofrecieron razones

<sup>7</sup> En ese sentido, sería inadmisibles sostener que el tipo de prueba jugó el más mínimo papel decisivo en la argumentación de este Tribunal Colegiado, si consideró innecesario mencionarla y, naturalmente, no analizó ni su nombre, requisitos o desahogo, sino simplemente consideró que "como legalmente lo determinó la resolución recurrida, al reclamarse una orden de aprehensión emitida en el procedimiento penal acusatorio, no es legalmente factible que se incorporen las pruebas en la forma que pretenden (a través del juicio de amparo), pues se violentaría el principio de oralidad. Asimismo, se considera que, en caso de ser admitidas las pruebas que ofrecieron los recurrentes, implicaría en términos de las reglas de ofrecimiento y desahogo de prueba que prevé la Ley de Amparo, analizar elementos formalizados, esto es, no constituirían datos de prueba, sino prueba como tal; lo que no es legalmente factible ya que ingresarlos de la manera en que pretenden (como prueba formalizada), violentaría las reglas de incorporación de pruebas del procedimiento penal acusatorio."

<sup>8</sup> De tal suerte, todos los argumentos de los Tribunales Colegiados concluyeron con una prohibición genérica aplicable a todo tipo de pruebas. Así, el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (queja 12/2017) ofreció como razón genérica que el desahogo de la prueba no se llevaría ante el Juez de Control. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (queja 104/2017) argumentó que admitir la prueba vulneraría *per se* el procedimiento acusatorio adversarial, pues las pruebas serían formalizadas y no serían datos de prueba –conforme al sistema



para afirmar que el desahogo de pruebas fuera del proceso penal, ante un Juez diverso del penal, frente a las reglas de pruebas formalizadas y no datos de prueba a que alude el proceso acusatorio, vulneraba o no el artículo 75, párrafo segundo, *in fine*, por ese solo hecho.

31. A efecto de facilitar la apreciación del punto de toque, esta Primera Sala ofrece un cuadro comparativo general de los criterios y un cuadro comparativo específico de las razones sentadas por los Tribunales Colegiados para la negativa o la admisión de las respectivas pruebas. El Tribunal de la postura "B" se marca en rojo, mientras que los Tribunales Colegiados sin marcar, constituyen todos la postura "A".

Tribunal Colegiado	Acto reclamado	Prueba	Objeto de la prueba	Razón de su negativa o admisión
Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.	Orden de aprehensión emitida en modelo acusatorio.	Prueba pericial.	Demostrar la inconstitucionalidad de la orden de aprehensión (foja 6), ofrecer pruebas que no pudo ofrecer ante la responsable y ejercitar su derecho a ofrecer pruebas. (foja 9)	1) El artículo 75 de la Ley de Amparo ordena apreciar al acto reclamado como aparece probado ante la responsable. Si bien existe una excepción si el quejoso no pudo ofrecer pruebas, el párrafo segundo, <i>in fine</i> , del precepto 75, prohíbe la admisión si en materia penal se viola la oralidad. (fojas 10 y 11)  2) Se viola la <b>oralidad</b> por la sola admisión de la prueba, porque ésta se desarrollaría conforme a los artículos 119 y 120 de la Ley de Amparo. (foja 11)

procesal— sino pruebas formalizadas *per se*, lo que infringiría por esa sola circunstancia las reglas de incorporación de pruebas en el proceso acusatorio. Finalmente, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito (queja 76/2017) refirió que el desahogo de cualquier prueba se realizaría conforme a las reglas de la Ley de Amparo (artículos 119 y 120) y no del proceso penal acusatorio, y que tal admisión vulneraba por sí misma el sistema porque la prueba no sería desahogada en audiencia pública, ni en presencia del Juez de Control, ni habría contrainterrogatorio.



				<p>3) <b>Se violan los principios de contradicción, inmediación e igualdad</b>, por el simple hecho de que la prueba no se desarrollaría ante el Juez penal, la contraparte no podría refutarla ni contradecirla y resultaría nula por llevarse a cabo fuera de juicio. (foja 12)</p>
Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.	Orden de aprehensión emitida en modelo acusatorio.	No la menciona.	Demostrar la inconstitucionalidad de la orden de aprehensión con pruebas supervenientes. (foja 2)	<p>1) El artículo 75 de la Ley de Amparo ordena apreciar al acto reclamado como aparece probado ante la responsable. Si bien existe una excepción si el quejoso no pudo ofrecer pruebas, en este caso los quejosos sí ofrecieron pruebas. (foja 3)</p> <p>2) Como argumento autónomo, el artículo 75 de la Ley de Amparo, reformado en dos mil dieciséis, <b>limitó el ofrecimiento de pruebas en materia penal a que no se vulnere</b> la oralidad u otros principios del sistema.</p> <p>3) No pueden incorporarse nuevas pruebas a la causa penal mediante el amparo pues se violentaría por ese solo hecho el principio de oralidad. (foja 4)</p> <p>4) La sola incorporación de la prueba <b>vulneraría las reglas de incorporación de pruebas del principio acusatorio</b>, al ser pruebas formalizadas y no datos de prueba.</p>



<p>Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito.</p>	<p>Orden de aprehensión emitida en modelo acusatorio.</p>	<p>Prueba pericial y mecánica de hechos.</p>	<p>Demostrar la inconstitucionalidad de la orden de aprehensión rebatiendo la responsabilidad del quejoso en el hecho. (foja 4)</p>	<p>1) El artículo 75 de la Ley de Amparo ordena apreciar al acto reclamado como aparece probado ante la responsable. Si bien existe una excepción si el quejoso no pudo ofrecer pruebas, en materia penal está limitado a que no se vulneren los principios del proceso acusatorio (oralidad, inmediación, etcétera). (foja 12)</p> <p>2) Admitir la prueba implicaría vulnerar la oralidad, porque su sola admisión haría que el desahogo de la prueba se sujetara a los artículos 119 y 120 de la Ley de Amparo. (foja 13)</p> <p>3) <b>La sola admisión de la prueba vulnera los principios de contradicción, igualdad e intermediación, porque no sería desahogada ante el Juez que conoce del proceso penal,</b> la contraparte no podría contradecirla y, al rendirse fuera de juicio, sería nula. (foja 13)</p> <p>4) La sola admisión de pruebas contraviene los principios de publicidad, contradicción e intermediación "al no permitir que se lleve a cabo delante de todos y sea democrático; que se exprese en audiencia y la contraparte pueda contradecir los medios de prueba ..." (foja 13)</p>
---	---	--	---	--



<p>Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito.</p>	<p>Orden de aprehensión emitida en modelo acusatorio.</p>	<p>Prueba de inspección y testimoniales. (foja 14)</p>	<p>Demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado refiriendo que un día determinado se encontraba trabajando allí y en qué <i>i n m u e b l e</i> para demostrar la no necesidad de cautela. (fojas 7 y 16)</p>	<p>1) El quejoso busca probar en el juicio de amparo que no existía necesidad de cautela para emitir la orden de aprehensión. El artículo 75 de la Ley de Amparo que limita las pruebas requiere que el quejoso hubiese podido aportarlas a la responsable (foja 17). Si el quejoso no pudo hacerlo no hay razón para limitar su derecho a ofrecer pruebas en el amparo. (foja 18)</p> <p>2) <b>Si bien el quejoso debe acreditar su posición defensiva o teoría del caso ante el tribunal de origen, ésa no es razón bastante para desechar las pruebas ofrecidas, porque el amparo es el medio idóneo para atacar una orden de aprehensión.</b> (foja 18)</p> <p>3) El artículo 75, segundo párrafo, de la Ley de Amparo que establece que no deben vulnerarse los principios de oralidad o del sistema acusatorio no impiden la admisión.</p> <p>4) La violación de tales principios <b>no ocurre por el mero hecho de que las pruebas se desahoguen fuera del proceso penal y ante un Juez diferente</b>, como es el conocimiento del amparo. (foja 19)</p> <p>5) <b>No es posible vedar la posibilidad de desahogar</b></p>
---	---	--	---	--



				<p><b>pruebas en un amparo "bajo la mera consideración de que las pruebas se desahogarán fuera del proceso y ante una autoridad diversa del conocimiento y que, por esto, se vulnera la oralidad y los principios del propio proceso." (foja 20).</b></p> <p>6) El hecho de que <b>el juicio de amparo sea un medio extraordinario de defensa permite concluir que existe "la posibilidad de desahogar pruebas fuera del proceso de origen y ante una autoridad distinta de él"</b> a pesar de que el acto provenga de un proceso acusatorio. (foja 20)</p> <p>7) "La razón constitucional y jurídica que justifica el desahogo de pruebas fuera del campo del proceso de origen y ante una autoridad distinta a la del conocimiento, como es en el juicio de amparo indirecto ante el Juez federal, es precisamente la naturaleza extraordinaria que distingue al propio amparo, lo que conduce a considerar que con ese desahogo de pruebas en el amparo, no se viola la oralidad y los principios del proceso penal acusatorio, en sí y por esa mera circunstancia."</p> <p>8) "Prohibir el desahogo de pruebas en el amparo hecho valer contra actos del</p>
--	--	--	--	--



				proceso penal acusatorio, en sí, bajo la mera consideración de que las pruebas se desahogarán fuera del proceso y ante una autoridad diversa a la del conocimiento, en realidad implica vedar en todos los casos la posibilidad legal de desahogar probanzas en un amparo de tal raigambre, lo que es inadmisibles desde cualquier óptica."
--	--	--	--	---

### Cuadro sobre las razones específicas para desechar o admitir pruebas

Tribunal Colegiado	Razón total para desechar la admisión de pruebas o para permitirla
Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.	<ol style="list-style-type: none"><li>1) La sola admisión de pruebas en amparo viola la oralidad (se desahogarán por escrito conforme a los artículos 119 y 120).</li><li>2) La sola admisión de pruebas viola la inmediación, por no ser ante el Juez penal.</li><li>3) La sola admisión de pruebas vulnera la contradicción, pues la contraparte no podría refutarla.</li><li>4) La sola admisión de pruebas llevaría a nulificar la prueba por ser rendida fuera de juicio penal.</li></ol>
Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.	<ol style="list-style-type: none"><li>1) La sola admisión de pruebas en amparo viola la oralidad.</li><li>2) La sola incorporación de la prueba <b>vulneraría las reglas de incorporación de pruebas del principio acusatorio</b>, al ser pruebas formalizadas y no datos de prueba.</li></ol>
Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito.	<ol style="list-style-type: none"><li>1) La sola admisión de pruebas en amparo viola la oralidad (se desahogarán por escrito conforme a los artículos 119 y 120 de la Ley de Amparo).</li><li>2) <b>La sola admisión de la prueba vulnera los principios de contradicción, igualdad e inmediación</b>, porque <b>no sería desahogada ante el Juez que conoce del proceso penal</b>, la contraparte no podría contradecirla y, al rendirse fuera de juicio, sería nula. (foja 13)</li></ol>



Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito.

- 1) El desahogo de pruebas fuera del proceso penal no viola los principios del sistema acusatorio.
- 2) El desahogo de pruebas ante un Juez que no sea el que conoce del proceso penal no vulnera los principios del proceso acusatorio.
- 3) La naturaleza del amparo permite desahogar pruebas fuera del proceso penal y ante un Juez distinto del que lleva la causa.
- 4) Es absolutamente inadmisibles considerar que el desahogo de pruebas fuera del proceso penal y ante una autoridad diversa se encuentre vedado al quejoso.

32. Los cuadros anteriores refuerzan la conclusión de que las posturas A y B han sostenido criterios contradictorios. Mientras que la postura A sostuvo razones totales para negar la admisión de pruebas en amparos indirectos contra órdenes de aprehensión, si tales pruebas no fueron tomadas en cuenta por el Juez de Control (todos ellos oralidad y razones adicionales), el tribunal de la postura B refirió que tales razones no eran válidas para negar su admisión y que la "naturaleza extraordinaria que distingue al propio amparo era "la razón constitucional y jurídica **que justifica el desahogo de pruebas fuera del campo del proceso de origen y ante una autoridad distinta a la del conocimiento**", en sus propias palabras.

**33. El Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito (Queja 326/2017) no formará parte de la contradicción.** Esta Primera Sala estima que no formará parte de la contradicción el criterio sostenido por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito.

34. En efecto, a pesar de que el Tribunal Colegiado denunciante refirió que el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito adoptó una postura contraria a la suya, tal Tribunal Colegiado partió de premisas fácticas tan diversas que, en consecuencia, impiden la existencia de un punto de toque.



35. A diferencia de los Tribunales Colegiados adherentes a las posturas "A" o "B", el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito **no tuvo como acto reclamado una orden de aprehensión, sino la resolución de un recurso de apelación que confirmó un auto de vinculación a proceso**. En el auto de vinculación a proceso, el Colegiado se vio enfrentado a una determinación en la que, prototípicamente, las partes han podido ofertar datos de prueba, al tenor del artículo 314 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

36. En segundo término, el Tribunal Colegiado se enfrentó con el ofrecimiento de una prueba no realizada por el quejoso sometido a proceso penal, sino por la víctima tercero interesada. La diferencia del acto reclamado fue un aspecto decisivo en la determinación de este Tribunal Colegiado, pues consideró lo siguiente:

"Así, tanto al Ministerio Público, **como al imputado**, su defensor, la **víctima** y su asesor **deben exponer al juzgador su versión** de los hechos con base en los datos que cada uno de ellos aporte, a fin de convencerlo de su versión, a lo cual se le conoce «teoría del caso».

"De esa manera, en el **auto de vinculación a proceso**, el Juez de Control, atento a los extremos que rigen al principio de contradicción, debe emitir su decisión únicamente con base en los antecedentes de investigación que le exponga el Ministerio Público en la audiencia correspondiente, es decir, debe analizar y ponderar las cuestiones debatidas en la audiencia inicial o, en su caso, en la de vinculación a proceso, pues el sistema adversarial estatuye la no formalización de las pruebas en cualquiera de las fases del proceso penal acusatorio

"...

"Máxime que el artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no exige como requisito para emitir el referido acto de molestia, que el juzgador tenga que verificar los datos de prueba aportados durante el desarrollo de la audiencia inicial ..."

37. Esta transcripción muestra que la situación enfrentada por el Tribunal Colegiado ameritó un análisis diferenciado que, inclusive, partió de la base de



que el acto reclamado, al ser una vinculación a proceso, provenía de una audiencia en la que, tanto imputado, defensor, víctima y asesor, habían podido aportar datos de prueba. Aunado a ello, en el análisis del desechamiento probatorio consideró inclusive la relación que tales pruebas potencialmente tenían en virtud del marco jurídico bajo el cual se desarrolla la vinculación a proceso (artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales). Naturalmente, el análisis de tal marco normativo, fue absolutamente ajeno al resto de los Tribunales Colegiados que se enfrentaron, en su caso, a la regulación de la emisión de la orden de aprehensión.

38. En resumen, tal análisis difiere fácticamente del emprendido por el resto de Tribunales Colegiados en virtud de que: 1) parte de un acto reclamado distinto, lo que influyó decisivamente en su análisis; 2) analizó una situación fáctica en que tuvo como presupuesto la previa posibilidad del ejercicio de defensa tanto del imputado como de la víctima; 3) partió de una situación en que, no era el quejoso probable responsable quien ofrecía las pruebas, sino el tercero interesado y 4) descendió al análisis del marco jurídico de la vinculación a proceso (a diferencia de la orden de aprehensión) para considerar el impacto que el desechamiento probatorio tendría potencialmente a la luz del artículo 316 del Código Nacional que, naturalmente, no consideraron los Tribunales Colegiados que analizaron órdenes de aprehensión.

**39. Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.** Este requisito se cumple respecto de los Colegiados adherentes a la postura A y el Tribunal Colegiado de la postura B. El punto de contacto a dilucidar es el siguiente:

¿Es posible admitir pruebas en el juicio de amparo indirecto promovido por el probable responsable en contra de la orden de aprehensión dictada bajo el sistema acusatorio a efectos de demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado, a la luz del artículo 75, párrafo segundo, *in fine*, de la Ley de Amparo?

#### IV. Estudio de fondo

40. Esta Primera Sala se percató de que, a efecto de resolver el cuestionamiento, resulta necesario realizar una interpretación de dos cuestiones diferen-



ciadas. En primer término, la compleja interrelación que existe entre el principio de limitación de pruebas en el juicio de amparo, su excepción ante la imposibilidad de haber rendido pruebas ante la responsable y la excepción en materia penal interpretada por los Colegiados establecida en el artículo 75, párrafo segundo, *in fine*, de la Ley de Amparo. En segundo término, se impone recordar la doctrina de esta Primera Sala respecto a los principios del proceso penal acusatorio a efecto de poder establecer si el desahogo de pruebas ante el Juez de Amparo para acreditar aspectos no considerados por el Juez de Control al dictar el mandato de captura, vulnera o no tales principios.

#### **a. Interpretación del artículo 75 de la Ley de Amparo: principio de limitación de pruebas (y su excepción) y el principio de limitación probatoria del amparo referente al sistema acusatorio.**

41. A efecto de realizar el análisis propuesto, conviene recordar el vigente texto del artículo 75 de la Ley de Amparo:

"Artículo 75. En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo **el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable**. No se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad.

"No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, en el amparo indirecto el quejoso podrá ofrecer pruebas cuando no hubiere tenido oportunidad de hacerlo ante la autoridad responsable. Adicionalmente, en materia penal, el Juez de Distrito deberá cerciorarse de que este ofrecimiento en el amparo no implique una violación a la oralidad o a los principios que rigen en el proceso penal acusatorio.

"El órgano jurisdiccional deberá recabar oficiosamente las pruebas rendidas ante la responsable y las actuaciones que estime necesarias para la resolución del asunto. En materia penal, se estará a lo dispuesto en la última parte del párrafo anterior."

42. **Principio de limitación de pruebas y su excepción.** El párrafo primero del artículo 75 de la Ley de Amparo vigente contiene el denominado "principio de



limitación de la prueba". Dicho principio tiene una doble vertiente, esto es, refiere dos obligaciones para el juzgador.

43. En primer término, lo obliga a apreciar el acto reclamado en la forma misma en que lo haya tenido por apreciado la autoridad responsable. Por otro lado, obliga al juzgador a no admitir ni tomar en consideración pruebas que no se hayan rendido ante dicha autoridad. La teleología de este precepto claramente es evitar que la jurisdicción de amparo se sustituya en la autoridad responsable y, en su lugar, garantizar que sólo realice una revisión de la constitucionalidad del acto reclamado.

44. La intención del precepto es cumplir con el principio de congruencia que rige al medio de control constitucional porque parte de la base de que el juicio de amparo no es sin más una simple extensión del proceso ordinario ni debe confundirse con el juicio de origen.<sup>9</sup>

45. La redacción de este principio tiene un origen histórico. En efecto, la primera Ley de Amparo, bajo el imperio de la vigente Constitución de 1917,<sup>10</sup> refería en su artículo 84 que "En las sentencias de amparo sólo se tomarán en cuenta las pruebas que justifiquen la existencia del acto reclamado y su constitucionalidad". El precepto 118 de la propia ley establecía que:

"Artículo 118. En las sentencias que dicte la Suprema Corte en los amparos que se promuevan contra sentencias dictadas en juicios del orden civil o penal, se apreciará el acto reclamado tal como aparezca probado ante la autoridad responsable, no tomando en consideración las pruebas que no se hubieren rendido ante la autoridad de referencia para comprobar los hechos que motivaron o fueron objeto de la resolución reclamada en amparo."

<sup>9</sup> Consideraciones que, si bien sostuvimos en el amparo directo en revisión 4192/2015, son aplicables íntegramente a la teleología del principio cuando éste interactúa frente al amparo indirecto. Véase la tesis 1a. LXXIX/2017 (10a.), de título y subtítulo: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ARTÍCULO 75 DE LA LEY DE AMPARO NO CONTRAVIENE ESE DERECHO HUMANO.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 44, Tomo I, julio de dos mil diecisiete, página 64 (registro digital: 2014697), «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de julio de 2017 a las 10:14 horas»

<sup>10</sup> Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal, de 18 de octubre de 1919.



46. A efecto de perfeccionar esta limitante, en la Ley de Amparo de mil novecientos treinta y seis, vigente hasta el año dos mil trece, se estableció desde su redacción original dicho principio en el artículo 78:

"Artículo 78. En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo, el acto reclamado se apreciará tal como aparezca probado ante la autoridad responsable, y no se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad para comprobar los hechos que motivaron o fueron objeto de la resolución reclamada.

"En las propias sentencias sólo se tomarán en consideración las pruebas que justifiquen la existencia del acto reclamado y su constitucionalidad o inconstitucionalidad."

47. Dicho precepto se mantuvo intocado durante cincuenta y ocho años, hasta que en mil novecientos noventa y cuatro se introdujo un tercer párrafo que únicamente establecía el deber oficioso del juzgador de recabar pruebas que hubiesen sido rendidas ante la autoridad responsable pero que no obrasen en autos y fuesen necesarias para la resolución del asunto.

48. En ese sentido, el principio permaneció incólume desde mil novecientos treinta y seis hasta el año dos mil trece, con la sola adición de una obligación por parte del juzgador que no matizó en modo alguno la prohibición de incorporar a la *litis* constitucional pruebas no rendidas ante la responsable.

49. La Ley de Amparo vigente, promulgada en el año de dos mil trece, consagró normativamente una excepción a tal principio, a saber, que "No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, en el amparo indirecto el quejoso podrá ofrecer pruebas cuando no hubiere tenido oportunidad de hacerlo ante la autoridad responsable."

50. Una simple interpretación gramatical permite entrever que, si el párrafo anterior estableció el principio de limitación de pruebas, la posibilidad extraordinaria de ofrecerlas cuando no pudiesen haberse rendido ante la responsable es una excepción a este principio. **La regla general, por tanto, es no poder ofrecer**



**pruebas no rendidas ante la responsable** y la excepción, limitada a un solo caso, es poder hacerlo.

51. Esta excepción podría resultar aplicable, por ejemplo, en el caso de que se trate de una persona ajena al procedimiento de creación del acto reclamado, o cuando la ley que lo rija no establezca la posibilidad de ofrecer y desahogar pruebas.<sup>11</sup>

52. En el recurso de queja 56/2019,<sup>12</sup> sostuvimos que los dos primeros párrafos del artículo 75 de la Ley de Amparo guardan congruencia entre sí. Enunciamos que el primer párrafo prevé una regla procedimental que brinda equilibrio y seguridad a todos aquellos sujetos involucrados en el acto reclamado, al ordenar que la apreciación del acto reclamado se llevará a cabo tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable, por lo que no se admiten pruebas que no hubiesen sido rendidas ante la autoridad. En cambio, el segundo párrafo contiene una excepción a esa regla general, que sólo rige en los **supuestos de excepción**, que son lógicos, pues operan en situaciones en las que exista una imposibilidad real de ofrecer pruebas ante la autoridad, de donde se entiende que sólo ante el Juez de amparo se tenga la posibilidad de su ofrecimiento.

53. En conclusión, existe una regla general en amparo indirecto que impide el ofrecimiento de pruebas para variar la apreciación del acto reclamado. **La regla y no la excepción, es la imposibilidad del ofrecimiento de pruebas** para alterar la percepción de la responsable del acto reclamado. La única excepción es en aquellos casos en que el oferente no haya tenido oportunidad de

<sup>11</sup> Este ejemplo ha sido empleado didácticamente por la Segunda Sala de este Tribunal en la tesis 2a. XLIII/2017 (10a.), de título y subtítulo: "PRUEBAS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 75, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo II, marzo de dos mil diecisiete, página 1396 (registro digital: 2013966). Esta Primera Sala afirmó compartir este criterio en el recurso de queja 56/2019 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas»

<sup>12</sup> Resuelta en sesión de catorce de agosto de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Piña y los Ministros Aguilar, González Alcántara (ponente), Gutiérrez y Pardo.



ofrecer pruebas ante la responsable. Esta excepción, sin embargo, **encuentra una prohibición tajante en materia penal y no se actualiza cuando tal ofrecimiento vulnere los principios del procedimiento acusatorio**, como veremos a continuación.

54. **El principio de limitación probatoria en el amparo indirecto referente al sistema acusatorio (artículo 75, párrafo segundo, *in fine*, de la Ley de Amparo).** A pesar de la excepción al principio de limitación de prueba, el propio artículo 75 de la Ley de Amparo establece una limitación tajante a esta excepción tratándose de materia penal, a saber, la violación de los principios contenidos en el procedimiento acusatorio adversarial. A este principio, esta Primera Sala lo denominará "principio de limitación probatoria en el amparo indirecto referente al sistema acusatorio".

55. Esto es, el segundo párrafo del artículo 75 de la ley establece una meta-excepción (exceptúa la excepción), porque dispone condiciones específicas en el sistema acusatorio bajo las cuales no podrán ofrecerse pruebas, ni siquiera si se actualizara la excepción del principio de limitación probatoria. Por tanto, **el artículo refiere que, inclusive si el quejoso no pudo ofrecer pruebas ante la responsable, tampoco podrá hacerlo ante la jurisdicción de amparo si su ofrecimiento rompe principios del sistema acusatorio.**

56. En ese sentido, como veremos, el legislador al establecer esta prohibición consideró las dificultades procesales de permitir el desahogo probatorio excepcional, porque los dos tipos de procesos (acusatorio y el de amparo) eran absolutamente distintos entre sí y se regían bajo principios diversos.

57. El artículo 75, párrafo segundo, *in fine*, de la Ley de Amparo fue introducido al sistema jurídico en tanto el legislador consideró, como se analizará, que inclusive cuando hubiese existido esta imposibilidad real de ofrecer pruebas, permitir el desahogo probatorio vulneraría los principios propios del sistema acusatorio adversarial. Esto es, determinó "exceptuar de la excepción" a aquellas pruebas que, pese a no haberse podido ofrecer ante la responsable, perjudicarían el desarrollo del proceso acusatorio adversarial pues su solo desahogo rompería sus principios.



58. ¿Cómo surge esta regla específica de la limitación probatoria del amparo referente al sistema acusatorio y qué significa?

59. A diferencia del principio de limitación de pruebas y sus excepciones (párrafo primero y primera frase del segundo párrafo del artículo 75 de la Ley de Amparo), el **principio de limitación probatoria del amparo indirecto referente al sistema acusatorio** tiene un origen relativamente reciente (en el año dos mil dieciséis).

60. En efecto, a pesar de que la abrogada Ley de Amparo de 1936 contenía (artículo 78) un precepto análogo a los tópicos referidos anteriormente, era silente respecto a la alegada vulneración al procedimiento acusatorio adversarial.

61. Este silencio es absolutamente lógico en tanto, hasta el año dos mil ocho, el procedimiento penal mexicano era mixto de corte inquisitivo. De ahí que, para el legislador, resultara innecesario prever las consecuencias de vulnerar principios de un procedimiento penal que no existía en el sistema jurídico mexicano. Este problema sería considerado hasta la introducción del sistema acusatorio en México.

62. A partir del año dos mil ocho, cuando se efectúa la reforma constitucional que introduce el nuevo modelo procesal penal, el legislador pudo, por vez primera, experimentar la coexistencia de un procedimiento del juicio de amparo (predominantemente escrito) con el recientemente creado sistema acusatorio adversarial (de corte oral).

63. El párrafo segundo, *in fine*, del artículo 75 que establece la hipótesis en contradicción, **no se incorporó sino hasta el año dos mil dieciséis**, esto es, prácticamente tres años después de la promulgación de la comúnmente conocida como "Nueva Ley de Amparo".

64. El hecho de que este nuevo principio no haya formado parte del texto íntegro aprobado y promulgado en dos mil trece implica algo importante: el legislador conscientemente **realizó una reforma directamente enfocada a limitar las pruebas aun en los casos excepcionales, pues la consideró necesaria y oportuna para compatibilizar el proceso acusatorio adversarial con el juicio de amparo.**



65. Inclusive antes de la iniciativa de reforma del año dos mil dieciséis, la doctrina ya se había pronunciado por no permitir el desahogo de pruebas ante la jurisdicción de amparo que debieran haber sido desahogadas ante los juzgadores del proceso adversatorio. Así Ferrer Mac-Gregor y Sánchez Gil habían afirmado que "... es poco probable que al juzgador de amparo le sea necesario presidir actos de prueba personales o de inspección judicial; pues éstos ya habrían sido desahogados ante la responsable, **y si no fue así tendrá la obligación de rechazarlos** salvo que tengan inmediata relación con **la litis del juicio de amparo**".<sup>13</sup> De igual forma, afirmaron que, incluso en hipótesis con suplencia de la queja, tal facultad "no llevará a que se analicen pruebas o datos que **no hayan sido desahogados ante la potestad común, contrariando el principio acusatorio** ... sin contar con que el Juez de amparo debe apreciar el acto reclamado como fue probado ante la autoridad responsable, según el artículo 78 de la Ley de Amparo."

66. Existía, por tanto, una problemática latente cuya regulación el legislador estimó necesaria. De tal suerte, el segundo párrafo, *in fine*, del artículo 75 de la Ley de Amparo **derivó de la iniciativa**,<sup>14</sup> **formulada por los Senadores Gómez González y Gil Zuarth** cuyo estudio se efectuará.

67. Previo a referir la intención de la iniciativa en cuanto al artículo 75, párrafo segundo, *in fine*, cabe resaltar que la iniciativa fue presentada el veinticinco de noviembre de dos mil catorce. En su primer párrafo, la iniciativa pro-

<sup>13</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo y el proceso penal acusatorio*, México, IJ-UNAM, 2013, página 52. Por litis del juicio de amparo, naturalmente los autores se referían a las cuestiones procesales del amparo (como la existencia del acto reclamado) que no son reguladas por el artículo 75 de la Ley de Amparo (pues no pueden siquiera ser ofrecidas ante la responsable, sino ante la jurisdicción de amparo).

<sup>14</sup> Titulada técnicamente "Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Penal Federal, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley Federal para la Protección a Personas que intervienen en el procedimiento penal, de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de Defensoría Pública, del Código Fiscal de la Federación y de la Ley de Instituciones de Crédito."



puso armonizar diversas normas con la reforma constitucional de dos mil ocho que transitó hacia un modelo acusatorio y oral.

68. Debe recordarse que esta iniciativa intentó compatibilizar el juicio de amparo en lo referente al sistema procesal acusatorio. Producto de ella, por ejemplo, fue la reforma al artículo 173 de la Ley de Amparo que precisa las violaciones a las leyes del procedimiento **tanto del sistema penal mixto como del acusatorio**.

69. En el tema aquí analizado, propuso reformar el artículo 75 aquí discutido. La intención de la reforma, en las propias palabras de la iniciativa fue:

**"exceptuar que en los juicios de amparo directo (sic)<sup>15</sup> que se sigan por procedimientos correspondientes al sistema penal acusatorio el quejoso ofrezca pruebas cuando no hubiere tenido oportunidad de hacerlo ante la autoridad responsable y que el Juez oficiosamente recabe pruebas y realice actuaciones para la resolución del asunto, ello en virtud, de que tal disposición transgrede los principios más relevantes del sistema penal acusatorio tal como la inmediación ante el Juez de la causa permitiendo que el Juez de amparo desahogue medios de prueba ante procedimientos diversos a los previstos en el ordenamiento procesal y asimismo el principio de igualdad entre las partes, permitiendo que el juzgador recabe pruebas de forma oficiosa."**<sup>16</sup>

70. El hecho de que la iniciativa, en su exposición de motivos, haya empleado la palabra "directo" (y no "indirecto"), es una simple errata involuntaria. La exposición de motivos pretendió aludir al amparo "indirecto" en tanto 1) **el artículo efectivamente propuesto regulaba el amparo indirecto** y no el directo; 2) la iniciativa pretendía evitar que el "Juez" de amparo desahogara medios de prueba, lo que aludía a la clásica autoridad resolutora del amparo indirecto.

<sup>15</sup> La palabra "directo" es una errata, como se explicará a continuación.

<sup>16</sup> El texto transcrito es el único texto que la reforma menciona sobre la reforma al artículo 75 de la Ley de Amparo. Es decir, representa la totalidad de consideraciones de la iniciativa legislativa sobre este precepto, aunque su claridad es suficiente para indubitavelmente marcar su intención.



El texto propuesto por la iniciativa, **a pesar de la errata, correctamente empleó la terminología "indirecto"** al sugerir la siguiente redacción:

"Artículo 75.

"...

"No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, **salvo aquellos casos del sistema procesal penal acusatorio, en el amparo indirecto**<sup>17</sup> el quejoso podrá ofrecer pruebas cuando no hubiere tenido oportunidad de hacerlo ante la autoridad responsable.

**"Con excepción del sistema procesal penal acusatorio**, el órgano jurisdiccional deberá recabar oficiosamente las pruebas rendidas ante la responsable y, las actuaciones que estime necesarias para la resolución del asunto."

71. Como puede apreciarse, la iniciativa fundamento de la reforma al artículo 75 citado tuvo por objetivo ajustar el juicio de amparo indirecto al modelo acusatorio adversarial que ya comenzaba a operar en diversas entidades federativas y que debía ser plenamente operativo en todo el país a finales del año dos mil dieciséis. Por tanto, por lo que respecta al juicio de amparo, pretendió ajustar el amparo referente al sistema acusatorio **y dejó absolutamente intocado el amparo referente al sistema mixto** en cuanto a ofrecimiento probatorio.

72. Debe recordarse que el sistema procesal penal mixto se encontraba vigente en múltiples entidades federativas al momento de la redacción de la iniciativa y, de hecho, aún en la actualidad se encuentra parcialmente en vigor en ciertos procesos en virtud de la ultractividad decretada por el artículo transitorio cuarto de la reforma constitucional de dos mil ocho que introdujo el sistema acusatorio adversarial.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Ello devela que la iniciativa correspondiente establecía una sola errata con la mención de amparo "directo", en tanto claramente pretendía limitar la excepción establecida en amparo indirecto para el ofrecimiento de pruebas.

<sup>18</sup> El texto expreso del referido transitorio cuarto es: "Cuarto. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo



73. En ese sentido, al momento de la presentación de la iniciativa (y aún en estos momentos por la ultractividad descrita), el amparo en materia penal tiene dos vertientes, a saber: 1) amparo penal derivado del sistema mixto y 2) amparo penal derivado del sistema acusatorio.

74. La redacción propuesta por los senadores **pretendió prohibir de forma terminante el ofrecimiento de pruebas en amparos indirectos relacionados con el sistema acusatorio**. La iniciativa refirió expresamente pretender eliminar por completo la posibilidad de que el quejoso ofreciera pruebas en tales juicios. Por otro lado, la iniciativa legislativa nada afirmó respecto al sistema mixto, en el cual, por vía de la interpretación de esta Primera Sala (por ejemplo la jurisprudencia 1a./J. 107/2007)<sup>19</sup> la jurisdicción de amparo había excepcionalmente tomado en cuenta pruebas que no hubiera apreciado la autoridad responsable, por ejemplo al momento de librar la orden de aprehensión.

75. De tal forma, la iniciativa **dejaba intocado el régimen de pruebas excepcional en el amparo indirecto en materia penal referente al proceso inquisitivo-mixto, mientras que limitaba absolutamente tal ofrecimiento excepcional en cuanto al sistema acusatorio**.

76. Podríamos decir, a efectos clarificativos, que configuraba dos hipótesis distintas:

**1) Amparo indirecto contra actos derivados del sistema mixto.** En tal amparo, el acto reclamado debía ser apreciado como apareciera probado ante la responsable. Existía una excepción para ofrecer pruebas, a saber, la imposibilidad de rendirla ante la responsable.

---

séptimo, de la Constitución, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto."

<sup>19</sup> De rubro: "ORDEN DE APREHENSIÓN. CUANDO SE RECLAMA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, DEBEN TOMARSE EN CUENTA LAS PRUEBAS DESAHOGADAS EN EL PROCESO PENAL CON POSTERIORIDAD A SU DICTADO, SIEMPRE QUE EL QUEJOSO ACREDITE QUE SON SUPERVENIENTES Y TENGAN VINCULACIÓN CON LOS HECHOS MATERIA DE LA INVESTIGACIÓN.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de dos mil siete, página 112 (registro digital: 171115).



**2) Amparo indirecto contra actos derivados del sistema acusatorio.** En tal amparo, el acto reclamado debía ser apreciado como apareciera probado ante la responsable. **No existía excepción** para ofrecer pruebas.

77. El hecho de que la iniciativa estableciera regulaciones diferenciadas en amparo atendiendo al modelo procesal penal de origen (sea acusatorio o adversarial) es una característica de esta iniciativa, que buscaba establecer el régimen de amparo más conveniente a cada tipo de proceso penal y lo hizo no sólo en lo referente al principio de limitación probatoria (en que estableció regímenes diferenciados). Así, por ejemplo, el artículo 173 de la Ley de Amparo en vigor estableció un apartado diferenciado relativo a la infracción de leyes del procedimiento a efectos del juicio de amparo en materia penal dependiendo de si el acto provenía del sistema mixto o acusatorio.

78. La iniciativa también fue clara en cuanto a las razones de restringir absolutamente las excepciones al principio de limitación probatoria. La iniciativa sostuvo<sup>20</sup> que el simple hecho de que tales pruebas se desahogaran ante el juzgador de amparo **ya implicaba un rompimiento al principio de inmediación** y, además, rompía el esquema acusatorio adversarial porque tales pruebas se desahogarían **en un procedimiento diverso y bajo una regulación distinta que la contenida en la norma procesal penal** (argumento, por cierto, empleado por los Tribunales Colegiados de la postura A). Aunado a ello, en congruencia con lo anterior, la iniciativa limitaba la facultad oficiosa del juzgador de amparo de recabar tales pruebas en virtud de que ello rompería el principio de igualdad de partes. En ese sentido, la iniciativa descrita **arguye precisamente las razones sostenidas por los Tribunales Colegiados adherentes a la postura A y, frontalmente, contradice la opinión defendida por el Tribunal Colegiado de la postura B.**

<sup>20</sup> En efecto, la iniciativa argumentó que: "que tal disposición **transgrede los principios más relevantes del sistema penal acusatorio tal como la inmediación ante el Juez de la causa permitiendo que el Juez de amparo desahogue medios de prueba ante procedimientos diversos a los previstos en el ordenamiento procesal** y asimismo el principio de igualdad entre las partes, permitiendo que el juzgador recabe pruebas de forma oficiosa."



79. Podríamos decir, por tanto, que la iniciativa consideró que la excepción al principio de limitación de las pruebas vulneraba los principios del sistema acusatorio (pero no tuvo objeciones en cuanto a lo referente al sistema mixto).

80. Ahora bien, la Cámara de Senadores fungió como Cámara de Origen en este procedimiento. En su dictamen,<sup>21</sup> varió la redacción inicialmente propuesta por la iniciativa en los siguientes términos (foja 208 del dictamen):

"Artículo 75. ...

"No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, en el amparo indirecto el quejoso podrá ofrecer pruebas cuando no hubiere tenido oportunidad de hacerlo ante la autoridad responsable.

**"Adicionalmente, en materia penal,** el Juez de Distrito deberá cerciorarse de que este ofrecimiento en el amparo no implique una violación a la oralidad o a los principios de oralidad, publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación en el proceso penal acusatorio.

"El órgano jurisdiccional deberá recabar oficiosamente las pruebas rendidas ante la responsable y las actuaciones que estime necesarias para la resolución del asunto. En materia penal, se estará a lo dispuesto en la última parte del párrafo anterior."

81. La propuesta de modificación de la Cámara de Origen, a pesar de variar la redacción, mantuvo las dos hipótesis de amparo indirecto (contra actos

<sup>21</sup> A saber, el "Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Penal Federal, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal, de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de Defensoría Pública, del Código Fiscal de la Federación y de la Ley de Instituciones de Crédito", de nueve de diciembre de dos mil catorce.



derivados del procedimiento acusatorio y contra actos derivados del sistema mixto). A diferencia de la terminología inicialmente empleada por la iniciativa legislativa, la Cámara de Senadores prefirió aludir a un amparo "**en materia penal**" (que no distinguía entre amparo en materia penal proveniente de un sistema acusatorio y proveniente del sistema mixto) y delegar al Juez la obligación de no admitir pruebas en amparos penales si éstas vulneraban la oralidad o los principios del sistema acusatorio.

82. La Cámara de Origen no dio razones sustantivas para variar la propuesta, sino únicamente se limitó a referir en tres líneas que: "Se ajusta la redacción en el artículo 75 a fin de no generar estado de indefensión, pero **salvaguardando la aplicación de los principios constitucionales que rigen el procedimiento**". La Cámara de Senadores no analizó en momento alguno este precepto 75 más allá de las tres líneas transcritas, ni tampoco hubo discusiones con posterioridad sobre este numeral.<sup>22</sup>

83. La redacción planteada por la Cámara de Senadores claramente mantuvo la restricción de la admisión excepcional de pruebas en amparo indirecto penal. Esto es, el ofrecimiento respecto a aquellas pruebas que vulnerasen los principios del proceso penal acusatorio. Por tanto, inclusive en la redacción propuesta por el Senado se mantuvieron las hipótesis originarias:

**1) Amparo indirecto contra actos derivados del sistema mixto.** En tal amparo, el acto reclamado debía ser apreciado como apareciera probado ante la responsable. **Existía una excepción** para ofrecer pruebas, a saber, la imposibilidad de rendirla ante la responsable. Este amparo no fue modificado en cuanto al régimen probatorio, porque los procesos del sistema penal mixto son, por definición, incapaces de vulnerar las reglas del sistema acusatorio al ser distintos.

**2) Amparo indirecto contra actos derivados del sistema acusatorio.** En tal amparo, el acto reclamado debía ser apreciado como apareciera probado

---

<sup>22</sup> Esta Primera Sala observa que no hubo discusión acerca del dictamen, ni tampoco menciones en torno al artículo 75 de la Ley de Amparo. Ello implica que el anterior dictamen representa la totalidad de consideraciones de la Cámara de Origen.



ante la responsable. Existe la excepción de ofrecer pruebas si no pudieron ser ofrecidas ante la responsable, pero **no pueden ser admitidas estas pruebas** si vulneran los principios de oralidad o los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación en el proceso penal acusatorio.

84. Esta Primera Sala observa que esta modificación **mantuvo incólume la prohibición de vulnerar principios del proceso acusatorio y oral**. Es decir, la redacción de la propuesta **no quiso permitir en momento alguno que pudiese desahogarse en amparo indirecto una prueba que vulnerase los principios de oralidad o los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación en el proceso penal acusatorio**.

85. El hecho de que la Cámara de Origen explicase el cambio de redacción utilizando sólo ocho palabras ("a fin de no generar estado de indefensión") y que no se haya discutido este precepto<sup>23</sup> conlleva pensar que la modificación lacónica fue de naturaleza precautoria. Veamos esto con mayor detalle.

86. Como hemos afirmado, la iniciativa legislativa original tenía una prohibición terminante de ofrecer pruebas en amparo indirecto contra actos propios del sistema acusatorio. La variación propuesta por la Cámara de Origen, entonces, quería obtener dos certezas legislativas: 1) prohibir terminantemente que se desahogaran pruebas en amparo indirecto **que vulnerasen el sistema acusatorio** (justo lo que proponía la iniciativa) y, al mismo tiempo, 2) evitar que una formulación tajante, como la adoptada inicialmente por la iniciativa, evitase el ofrecimiento de pruebas que no vulnerasen los principios de oralidad, a pesar de que la Cámara de Origen no hubiese identificado cuáles podrían ser con exactitud esas pruebas.

87. Por ello, la finalidad de la Cámara de Origen en su modificación fue variar la redacción del precepto para que tal prohibición se centrara en su teleología (vulnerar principios del sistema acusatorio) y no en abstracto respecto al

<sup>23</sup> Esta Primera Sala observa que no hubo discusión acerca del dictamen, ni tampoco menciones en torno al artículo 75 de la Ley de Amparo. Por tanto, no hay intervenciones orales en la discusión que doten de mayores elementos de análisis al precepto en estudio.



sistema procesal del cual procedía el acto reclamado. Así, la Cámara de Origen mantuvo incólume la prohibición, al mismo tiempo que, mediante esta redacción cauta, evitó prohibir la incorporación de pruebas que, quizá en ese momento no podían ser identificadas a la luz de la discusión, pero que pudiesen existir hipotéticamente y que no vulnerasen los principios del sistema acusatorio.

88. La segunda implicación del cambio de redacción es que, mientras que la iniciativa original prohibía el ofrecimiento de pruebas en amparos indirectos referentes al modelo acusatorio, la redacción final no establecía esto como limitación al quejoso, sino como obligación al Juez. Por tanto, mientras en la iniciativa quedaba vedado el ofrecimiento de pruebas en este tipo de amparos (prohibición al quejoso) la redacción nueva estableció que no era prohibición del quejoso, sino obligación del juzgador, el que no se admitiesen este tipo de pruebas.

89. Ahora bien, la Cámara de Diputados fungió como Cámara Revisora. En su dictamen, la Cámara Revisora únicamente propuso cambios cosméticos a la propuesta de modificaciones de su Colegisladora. Así (foja 101) se propuso eliminar el nombre pormenorizado de todos los principios que rigen el procedimiento acusatorio para simplemente referir que la obligación del Juez era velar porque el ofrecimiento de pruebas en amparo "no implique una violación a la oralidad o a los principios que rigen el procedimiento acusatorio". La Colegisladora entendió que hablar de la *oralidad y principios del sistema acusatorio*, era preferente por técnica legislativa que enumerarlos uno por uno.

90. De igual manera, la Colegisladora añadió dos palabras ("que rigen") para ajustar la norma a la abreviatura introducida, pero no se modificó su sentido, coincidiéndose con la Cámara de Origen.<sup>24</sup> No existe en el dictamen, por otro lado, consideración alguna referente al artículo 75<sup>25</sup> aquí en estudio (fojas 97 a 99 del dictamen).

<sup>24</sup> No existió mención alguna a este precepto en el debate de la Cámara Revisora.

<sup>25</sup> La única mención individualizada a éste es una transcripción de las tres líneas mencionadas por la Cámara de Origen en el resumen de cambios propuestos (foja 10 del dictamen). Así, se transcribió el razonamiento afirmando que "En el artículo 75 de la disposición legal antes citada [Ley de Amparo] se ajusta su redacción a fin de no generar estado de indefensión, pero salvaguardando la aplicación de los principios constitucionales que rigen el procedimiento penal acusatorio."



91. El estudio del anterior *iter* legislativo permite adelantar las siguientes tres conclusiones que se desprenden de la iniciativa y su proceso de discusión. Esta Primera Sala observa que:

1) La iniciativa original únicamente pretendió limitar las excepciones al principio de limitación probatoria del amparo referente al proceso acusatorio (y, en consecuencia, dejó intocado al mixto);

2) El actual artículo 75 crea dos versiones del principio de limitación de la prueba y sus excepciones en el juicio de amparo indirecto (una aplicable al proceso acusatorio y una exclusivamente al mixto);

3) El proceso legislativo indica con claridad que ambas Cámaras **pretendieron proscribir terminantemente que el ofrecimiento de una prueba en amparo indirecto penal frente a actos del sistema acusatorio, vulnerase la oralidad o los principios del sistema** (publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación) y que, si bien se adoptó una redacción distinta en la Cámara de Origen, ello fue únicamente por cautela, sin pretender permitir la vulneración a tales sistemas.

92. Tomando como base el anterior análisis, esta Primera Sala entiende que ha sido la voluntad del Congreso de la Unión el que el principio de limitación de las pruebas tenga su mismo contenido frente al sistema mixto que originalmente ha tenido desde la promulgación de la Ley de Amparo de dos mil trece. En cambio, fue voluntad terminante del Congreso de la Unión que, **en materia del sistema acusatorio, el Juez no permitiese la admisión de una prueba cuyo desahogo vulnerase la oralidad, publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación** o demás principios del sistema acusatorio.

93. Una vez que hemos referido que el artículo 75, párrafo segundo, *in fine*, pretendió terminantemente prohibir toda admisión probatoria que vulnerase la oralidad o los principios del sistema acusatorio, se impone hacer un breve recordatorio de la doctrina de esta Sala sobre los principios atinentes al procedimiento acusatorio adversarial. Ello nos permitirá evidenciar si tales principios son vulnerados por el desahogo de pruebas que pretendan demostrar que la orden de aprehensión resulta inconstitucional al introducir ante el Juez de amparo cuestiones no analizadas por el Juez de Control al emitirla.



## B) Principios del sistema acusatorio adversarial.

94. El sistema acusatorio adversarial fue introducido por reforma constitucional de dos mil ocho al ordenamiento jurídico mexicano. El artículo 20 constitucional estableció los principios del procedimiento penal acusatorio adversarial. Así, la Constitución definió que tal proceso será acusatorio y oral y que los principios regentes de éste serán la publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

95. Dado que el precepto 75, párrafo segundo, *in fine*, establece como limitante de ofrecimiento probatorio la referida vulneración a la oralidad o demás principios del procedimiento acusatorio (publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación) conviene referir brevemente lo que esta Primera Sala ya ha afirmado que constituye su contenido esencial a efecto de dar respuesta a la pregunta de la contradicción.

96. Esta Primera Sala ya ha sostenido<sup>26</sup> que la **oralidad** obliga a todas las partes procesales a estar presentes en las audiencias, pues el juzgador debe escuchar en forma directa, sin delegación y sin solución de continuidad, todos los argumentos que en ese momento se le expongan para sostener la imputación o la defensa, así como recibir los datos ofrecidos y cuyo desahogo sea aceptado. Es decir, el Juez tendrá conocimiento simultáneamente y con igual fuerza, de teorías de un caso, que podrán ser completamente contradictorias, cuyo debate permitirá el acceso directo a los medios de convicción. Es de precisar que la oralidad no se limita únicamente a la argumentación y contra-argumentación que se realiza en torno a los datos en que aquéllos se sustenten, pues de igual forma se celebran en audiencia pública diversas diligencias y actuaciones procesales, en las que las partes tienen la misma oportunidad de intervención.

97. Afirmamos<sup>27</sup> que la oralidad tenía una relación específica en cuanto a la *prueba* de los hechos, la expresión oral permite una mayor claridad y riqueza

<sup>26</sup> Contradicción de tesis 412/2010, resuelta por unanimidad de cinco votos en sesión de seis de julio de dos mil once.

<sup>27</sup> Amparo directo en revisión 492/2017, resuelto por unanimidad de votos en sesión de quince de noviembre de dos mil diecisiete.



pues se acompaña de una serie de elementos que habilitan para transmitir y recibir de mejor manera el mensaje que se quiere entregar, como el tono de voz, la fuerza expresiva, la prontitud de la respuesta. Un sector de la doctrina proclama que todos estos datos pueden ser de gran utilidad a la hora de valorar la información y llevar a cabo una reconstrucción más cercana de los hechos analizados, pues proporciona las condiciones óptimas para apreciar la sinceridad o credibilidad del dicho de un declarante.

98. Por su parte, el **principio de publicidad**<sup>28</sup> se traduce en el derecho que tiene el procesado a ser juzgado en audiencia pública por un Juez o tribunal. De acuerdo a lo establecido en la fracción V del apartado B del citado precepto constitucional, ésta sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

99. Sostuvimos que el **principio de contradicción**<sup>29</sup> consagra el derecho del procesado a que se le informe desde su comparecencia ante el Ministerio Público o el Juez, de los hechos que se le imputan y a que se le faciliten todos los datos que solicite para su defensa; que se le reciban los testigos y demás datos pertinentes que ofrezca en su favor y a impugnar u objetar los datos existentes en la carpeta o legajo de investigación y los que sean ofrecidos en su contra, este principio indudablemente permite el equilibrio entre las partes y conduce a un pleno análisis judicial de la contienda, es decir, los actos de cada parte procesal, estarán sujetos al control del otro, teniendo en este aspecto igualdad procesal para sostener la imputación o la defensa, respectivamente.<sup>30</sup> Sostuvimos que, en ese sentido, el principio de contradicción funge como pieza clave

<sup>28</sup> Contradicción de tesis 412/2010, resuelta por unanimidad de cinco votos en sesión de seis de julio de dos mil once.

<sup>29</sup> Ídem. Ello dio a luz a la tesis 1a. CCXLIX/2011 (9a.), de rubro: "SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO Y ORAL. SE SUSTENTA EN EL PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de dos mil doce, página 292 (registro digital: 160184).

<sup>30</sup> Ídem.



para el correcto desarrollo del proceso, pues por un lado, garantiza el derecho de las partes a concurrir al proceso en igualdad de armas y, por otra, permite al juzgador apreciar de forma clara los elementos de prueba y los argumentos que, de forma oral, exponen las partes.<sup>31</sup>

100. Hemos sostenido que el **principio de concentración** implica finalísticamente el centrar el debate procesal en pocas audiencias a efecto de que en ellas se lleve a cabo la ventilación del mayor número de cuestiones en el menor número posible de actuaciones. Respecto al **principio de continuidad** hemos afirmado que ella implica limitar las interrupciones al proceso.

101. Por otro lado, la **inmediación** implica que todas las audiencias se desarrollarán en presencia del Juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas. Además de que ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra. Desde este enfoque, también afirmamos<sup>32</sup> que la inmediación concede a las partes la ocasión de comunicar oralmente al tribunal sus puntos de vista, en una audiencia determinada o en la misma en que se ventila toda la causa, con el propósito de que el Juez o tribunal se compenetre más acabadamente del sentido y alcance de los argumentos y pretensiones; las partes pueden en su presencia confrontar sus razones y a veces ajustarlas; se obtiene mayor celeridad por medio de indicaciones o preguntas que, en ciertos casos, puede formularse señalando a las partes las oscuridades, vacíos o contradicciones de sus planteamientos o explicaciones; se supriman o abrevien algunos puntos controvertidos por tener un alcance distinto del que suponían las partes en su enfoque unilateral. Todo ello es posible esperar de este contacto entre partes y Juez o tribunal en comunicación oral e inmediata.

102. **Solución.** Habiendo establecido el contenido de los principios del sistema acusatorio es posible sentar el criterio jurídico prevaleciente. Debe recordarse que, anteriormente, se afirmó que el proceso de reforma al párrafo

<sup>31</sup> Contradicción de tesis 190/2019, resuelta por mayoría de cuatro votos el veintinueve de enero de dos mil veinte.

<sup>32</sup> Amparo directo en revisión 492/2017.



segundo, *in fine*, evidenció que era una intención frontal del legislador el eliminar toda excepción al principio de limitación de la prueba en amparos indirectos en materia penal, en aquellos casos en que se vulnerase la oralidad o los principios del sistema acusatorio (principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación, cuyo contenido ha sido explicado en las líneas previas).

103. Analizamos, en consecuencia, que la actual redacción del artículo 75 de la Ley de Amparo creaba dos hipótesis diferentes en materia de amparo penal, a saber:

**1) Amparo indirecto contra actos derivados del sistema mixto.** En tal amparo, el acto reclamado debía ser apreciado como apareciera probado ante la responsable. **Existía una excepción** para ofrecer pruebas, a saber, la imposibilidad de rendirla ante la responsable. Este amparo no fue modificado en cuanto al régimen probatorio, porque los procesos del sistema penal mixto son, por definición, incapaces de vulnerar las reglas del sistema acusatorio al ser distintos.

**2) Amparo indirecto contra actos derivados del sistema acusatorio.** En tal amparo, el acto reclamado debía ser apreciado como apareciera probado ante la responsable. Existe la excepción de ofrecer pruebas si no pudieron ser ofrecidas ante la responsable, pero **no pueden ser admitidas estas pruebas** si vulneran los principios de oralidad o publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación en el proceso penal acusatorio.

104. Debe recordarse que, como afirmamos, el artículo 75 de la Ley de Amparo, párrafo primero, no establece genéricamente un principio de limitación absoluta de pruebas. Ese principio limita las pruebas **tendientes a que el juzgador no aprecie el acto reclamado de la forma en que fue valorado por la responsable**.<sup>33</sup> Es decir, limita y prohíbe tomar en consideración (salvo la excep-

<sup>33</sup> Véase, en contraposición, la interpretación que adoptó esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 40/2002, de rubro: "IMPROCEDENCIA. LAS PRUEBAS QUE ACREDITAN LA ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSAL, PUEDEN ADMITIRSE EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO O EN REVISIÓN,



ción del párrafo segundo) las pruebas que modifiquen la percepción del acto reclamado que no hayan sido rendidas ante la autoridad responsable.<sup>34</sup>

**105. Debe recordarse que esta contradicción de tesis analiza la hipótesis de aquellas pruebas que el quejoso pretenda desahogar ante la jurisdicción de amparo para demostrar que no se reunían los requisitos de una orden de aprehensión, que su dictado fue incorrecto o que, si se introdujeran pruebas a la causa se demostraría, por ejemplo, que él no cometió el hecho ilícito.** Tales pruebas pretenden variar las circunstancias que el Juez de Control consideró al momento del dictado de la orden de aprehensión. Esto es, son pruebas que denotan circunstancias diversas no valoradas por la autoridad responsable y, en ese sentido, cambian la forma en que el acto fue apreciado. Al ofrecerlas, se le solicita a la autoridad de amparo que no aprecie la orden de aprehensión en la forma en que la apreció la responsable, sino que la juzgue a la luz de un tamiz novedoso que la autoridad responsable no conoció. Así, se le solicita al juzgador de amparo tácitamente sustituirse en la autoridad responsable pues, juzgaría con los parámetros de ésta (parámetros novedosos y distintos a los originales) el acto reclamado.

**106. De lo anterior, es posible concluir que el desahogo y valoración de pruebas cuya finalidad sea introducir nuevos elementos o variar la forma en que se analizaron las circunstancias que ponderó el Juez de Control para emitir la orden de aprehensión vulneran, los principios del sistema procesal acusatorio descritos con anterioridad.**

107. Tales principios vulnerados serían, *inter alia*, la oralidad, la inmediación y el carácter no formalizado de los datos de prueba al momento del dictado de la orden de aprehensión. Veámoslo pormenorizadamente.

---

SALVO QUE EN LA PRIMERA INSTANCIA SE HAYA EMITIDO PRONUNCIAMIENTO AL RESPECTO Y NO SE HUBIESE COMBATIDO.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, septiembre de dos mil dos, página 126 (registro digital: 186003).

<sup>34</sup> En el caso concreto de una orden de aprehensión, esto se trasladaría en una prohibición de que se admitan pruebas no consideradas por el Juez de Control al momento de dictar la orden de aprehensión bajo el sistema acusatorio que es el acto reclamado.



108. **Vulneración al principio de inmediación.** En primer lugar, el desahogo de tales pruebas vulnera el principio de inmediación porque su desahogo sería ante un Juzgador diverso del Juez de Control que decide en esta etapa procesal sobre la causa. A saber, el solo hecho de que sea el juzgador de amparo y no el Juez de Control el que presencie el desahogo de pruebas atinentes a una orden de aprehensión implica, bajo el contenido del principio de inmediación, que esta prueba es nula en referencia al proceso penal porque no fue presenciada por el Juez penal competente.

109. Debe recordarse que el principio de inmediación requiere que toda audiencia se desarrolle en presencia de un Juez. Ello tiene dos vertientes. Por un lado, implica que ninguna audiencia puede ser delegada a diversos funcionarios para su práctica, inclusive si son funcionarios del juzgado respectivo.<sup>35</sup> Por otro lado, implica que tal audiencia debe ser presenciada por un Juez competente en la materia respectiva, a saber, un Juez de Control o un tribunal de enjuiciamiento en juicio oral.

110. Por tanto, no puede afirmarse que satisface el principio de inmediación ni siquiera un hipotético argumento que sostenga que satisface el principio de inmediación el hecho de que un Juez, aunque sea de amparo, presencie el desahogo probatorio porque el principio de inmediación es atinente a la materia penal y rige para sus juzgadores. Tal requisito no se satisface por el hipotético hecho de que otros juzgadores de jurisdicciones o fueros diversos se encuentren en contacto con la valoración de datos de pruebas o pruebas competencia de los juzgadores ordinarios de proceso penal acusatorio.

111. Aunado a lo anterior, en la contradicción de tesis 225/2017<sup>36</sup> sostuvimos que resultaba violatorio del principio de inmediación que el Juez de Amparo

<sup>35</sup> Como afirmamos en la jurisprudencia 1a./J. 55/2018 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN COMO REGLA PROCESAL. REQUIERE LA NECESARIA PRESENCIA DEL JUEZ EN EL DESARROLLO DE LA AUDIENCIA.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, Tomo I, septiembre de dos mil dieciocho, página 725 (registro digital: 2018012) «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de septiembre de 2018 a las 10:37 horas».

<sup>36</sup> Resuelta en sesión de nueve de mayo de dos mil dieciocho por unanimidad de votos de la Ministra Piña (ponente) y de los Ministros Gutiérrez, Pardo, Cossío y Zaldívar, respecto al fondo. Secretario: Suleiman Meraz. Únicamente votó en contra respecto a la competencia el señor Ministro Cossío.



resolviera valorando elementos que no tuvo a la vista el Juez de Control.<sup>37</sup> Por tanto, en la presente contradicción la misma violación al principio de inmediación ocurrirá si el Juez de Amparo admite el desahogo de pruebas destinadas a modificar las circunstancias que valoró el Juez de Control para dictar la orden de aprehensión y que, por tanto, **no tuvo a la vista éste al momento de emitir el mandato de captura**. También referimos (párrafo 78 de la contradicción citada) que el recabar y tomar en consideración para dictar sentencia de amparo pruebas que no se rindieron ante la responsable, sería contrario al artículo 20 constitucional, esto es, *inter alia*, al **principio de inmediación**.

112. **Vulneración al principio de oralidad**. En segundo lugar, el desahogo de pruebas en amparo para demostrar la inconstitucionalidad de una orden de aprehensión librada por un Juez de Control indefectiblemente vulneraría la oralidad. Así, el desahogo de pruebas documentales, testimoniales, periciales, de inspección judicial, informes, indicios o científicas implicará un empleo preponderante del lenguaje escrito conforme a las regulaciones atinentes en el amparo. Los artículos 119 y 120 de la Ley de Amparo establecen las reglas genéricas para el desahogo de pruebas y refiere que, en el caso de la testimonial, pericial o inspección, se exhibirán previamente los interrogatorios, mientras que en el caso de la pericial se rendirá un dictamen escrito.

113. No es por tanto una mecánica propia del juicio de amparo el celebrar una audiencia en donde las pruebas o datos de prueba se introduzcan al conocimiento del juzgador de forma oral mediante el contacto con sujetos procesales específicos y sí lo es, en cambio, utilizar el lenguaje escrito para evaluar y analizar las pruebas respectivas.

114. **Vulneración a las reglas de incorporación de prueba en el dictado de la orden de aprehensión (carácter informalizado de los datos de prueba)**. En tercer lugar, el desahogo de pruebas ante el Juez de amparo para refutar

<sup>37</sup> Sostuvimos que "Por ende, en el caso de que el juzgador de amparo requiera y valore el contenido de la carpeta de investigación, ocasionará una violación a los principios de contradicción e inmediación, toda vez que no apreciará el acto reclamado tal como fue probado ante la responsable, en la medida en que el Juez de Control, por regla general, no puede resolver con base en la carpeta de investigación, sino con los elementos e información que las partes debatieron en la audiencia."



retroactivamente los argumentos del Juez de Control, vulnera el carácter no formalizado de los datos de prueba, propios del dictado de una orden de aprehensión.

115. En efecto, para el librado de una orden de aprehensión no se realiza el desahogo de pruebas formalizadas. La propia Constitución establece en el artículo 16, que para su dictado se requiere que obren "datos" que establezcan que se ha cometido un hecho sancionado como delito con pena privativa de libertad y que exista la posibilidad de que el indiciado lo cometió. El propio artículo 141 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que regula el dictado de la orden de aprehensión requiere, en el mismo tenor, la existencia de "datos" que obren en la carpeta de investigación respecto a los requisitos analizados.

116. Debe recordarse que un dato de prueba es una referencia de "que existe determinado medio de convicción, esto es, una evidencia o indicio", es decir, "El dato de prueba será aquel que constará en la carpeta de investigación y que será referenciado por el sujeto procesal ante el Juez de Control, al exponerlo de forma oral."<sup>38</sup>

117. Es claro entonces que el dato de prueba es ajeno al perfeccionamiento que implica su desahogo posterior en juicio oral ante el Juez respectivo. Por tanto, como hemos sostenido anteriormente, mientras que la prueba se integra por una tarea investigadora reforzada, **los datos de prueba tienen un estándar menor.**<sup>39</sup>

118. La Ley de Amparo no establece esta distinción, sino regula directamente **pruebas de carácter formalizado** cuyo desahogo es un requisito sine qua non para su valoración. En ese entendido, la admisión de pruebas formalizadas

<sup>38</sup> Ambas citas tomadas de Zeferín, Iván, *La prueba libre y lógica*, México, IJF, 2016, páginas 31 y 39.

<sup>39</sup> Así lo interpretamos en la tesis 1a. CLXVII/2016 (10a.), de título y subtítulo: "CARPETA DE INVESTIGACIÓN. LOS DATOS DE PRUEBA QUE LA INTEGRAN EN LA FASE DE INVESTIGACIÓN DESFORMALIZADA DEL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO Y ORAL, NO PUEDEN TRASLADARSE A LA AVERIGUACIÓN PREVIA DE UN PROCESO PENAL MIXTO.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 31, Tomo I, junio de dos mil dieciséis, página 686 (registro digital: 2011875) «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas».



para refutar los datos de prueba no formalizados valorados al librar una orden de aprehensión bajo el sistema acusatorio vulnera las reglas de incorporación probatoria de tal sistema.

**119. Rompimiento de la distinción conceptual entre el amparo y el proceso penal.** Finalmente, las pruebas destinadas a introducir nuevos elementos no valorados por el Juez de Control al impugnar en amparo indirecto una orden de aprehensión, pretenden demostrar mediante el procedimiento de amparo lo que sólo puede y debe ser demostrado bajo el procedimiento acusatorio adversarial. Pretenden, en suma, convertir al juzgador de amparo y al proceso de tutela de derechos, en una extensión del proceso penal para fuera de éste rendir pruebas con base en principios distintos y ante juzgadores diversos.

120. No solamente existe un rompimiento frontal de los principios del proceso penal acusatorio, en tales casos: existe un traslado de una *litis* probatoria penal a una sede impropia como lo es el juicio de amparo. Debe recordarse que el juicio de **amparo es un procedimiento radicalmente distinto del proceso penal**. Es un medio de control constitucional autónomo que no comparte las características del proceso penal primario ni sus finalidades.

121. Así, el proceso penal tiene, por expreso mandato constitucional (artículo 20, apartado A, fracción I), cuatro diferentes finalidades, a saber, 1) el esclarecimiento de los hechos; 2) la protección del inocente; 3) la procuración del culpable y, 4) que los daños causados por un delito sean reparados. Estas finalidades son absolutamente ajenas al juicio de amparo cuya finalidad única es la defensa de los derechos garantizados por la Constitución a la parte quejosa (artículo 107, fracción I) o la tutela de las personas frente a actos de autoridad, en el entendimiento de la Ley de Amparo (artículo 1, último párrafo).

122. Por tanto, el juicio de amparo no se centra en esclarecer los hechos, ni en proteger al inocente, en procurar al culpable o en reparar los daños, **sino únicamente en determinar si en un caso específico ha sido vulnerado el derecho fundamental de la parte quejosa**. El hecho de que, dependiendo de quien acuda al juicio de amparo y cómo plantee la *litis*, el amparo pueda funcionar como instrumento de tutela que, mediante su reparación proteja a un inocente, procure un culpable, repare los daños del proceso penal o esclarezca de



los hechos, depende únicamente de forma accidental de la concreta parte quejosa y del acto reclamado analizado, mas no es su finalidad primordial. Su finalidad primordial será decidir si se han vulnerado los derechos de la parte quejosa.

123. Así, si un imputado acude al juicio de amparo a reclamar, por ejemplo, una orden de aprehensión, el amparo no se centrará en esclarecer los hechos, ni en encontrar al culpable, ni en reparar el daño a la víctima, sino se centrará únicamente en determinar si los derechos de la parte quejosa han sido vulnerados.

124. La *litis* en el amparo es tan distinta a la del procedimiento penal que, inclusive, existe una transmutación de las partes. La *litis* central en el juicio de amparo no se basa en el binomio fiscalía-imputado, sino quejoso-autoridad responsable. La fiscalía, que es concebida como la contraparte del imputado en el proceso penal, en el juicio de amparo se convierte en un mero tercero interesado y no es una parte principal. En ese sentido, el amparo es un instrumento óptimo para la tutela de derechos y para determinar si un acto reclamado es constitucional, pero no es un instrumento óptimo para sustituir a un Juez de Control y fungir como prolongación del proceso penal desahogando y valorando pruebas no rendidas en éste.

125. En suma, sí vulnera la prohibición expresa del artículo 75, párrafo segundo, *in fine*, el desahogar pruebas en amparo indirecto promovido contra una orden de aprehensión por el probable responsable, cuando estas pruebas pretendan variar las circunstancias que tuvo a la vista el Juez de Control al emitir el mandato de captura.

126. **La imposibilidad de rendir pruebas en amparo indirecto contra una orden de aprehensión librada bajo el sistema acusatorio para variar el acto reclamado no produce estado de indefensión.** Finalmente, esta Primera Sala observa que no es obstáculo para alcanzar la determinación anterior el que pueda argumentarse que tal interpretación podría potencialmente causar indefensión por parte del quejoso.

127. En primer lugar, debe recordarse que **el ofrecimiento de pruebas a efecto de acreditar la inconstitucionalidad del acto reclamado, es la excepción**



**y no la regla** establecida en el juicio de amparo indirecto (artículo 75). En segundo término, ha sido el propio legislador y no esta Suprema Corte vía interpretación, el que ha consagrado expresamente la limitación específica de ofrecimiento de pruebas en materia penal cuando vulnere los principios del procedimiento acusatorio adversarial, como se demostró en el análisis del *iter* legislativo específico.

128. Tal prohibición legislativa no deja al quejoso en estado de indefensión en tanto, a) los requisitos constitucionales y legales establecidos para librar una orden de aprehensión permiten cuestionar tal orden vía amparo a efecto de evidenciar que no se acreditaron conforme expuso la fiscalía y garantizan la defensa del particular, y b) el imputado tiene medios alternos de defensa.

129. Debe recordarse, en primer término, que a la luz del artículo 141 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a efecto de que se libre una orden de aprehensión el Ministerio Público debe justificar 1) que se ha presentado denuncia o querrela respecto a un hecho que la ley señala como delito; 2) integrar una carpeta de investigación en la que obren datos que establezcan que se ha cometido el hecho y que existe probabilidad de que el imputado lo haya cometido o participado en su comisión y 3) debe justificar la necesidad de cautela (o bien, se resista o evada la comparecencia en un delito que amerite pena de prisión), a la luz de la fracción III del artículo 141 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

130. En ese sentido, en una orden de aprehensión sin que medie citatorio alguno, la fiscalía debe justificar frente al Juez de Control que: a) existe riesgo de que se sustraiga de la acción de la justicia; b) se ponga en riesgo la integridad de la víctima, del ofendido, de los testigos, y/o la comunidad, o bien, c) se ponga en peligro el desarrollo de la investigación misma, sin que el hecho de que el delito amerite prisión preventiva oficiosa baste para su librado.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Los requisitos y la consideración respectiva a la ausencia de acreditación de éstos si el delito es de prisión preventiva oficiosa se encuentra en la jurisprudencia 1a./J. 20/2020 (10a.), de título y subtítulo: "ORDEN DE APREHENSIÓN. PARA SU EMISIÓN, SIN QUE MEDIE CITATORIO, EL MINISTERIO PÚBLICO DEBE JUSTIFICAR LA 'NECESIDAD DE CAUTELA' ANTE EL JUEZ DE CONTROL, SIN QUE ELLO SE SATISFAGA CON LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE LOS HECHOS DEL CASO



131. De tal suerte, el quejoso podrá en el amparo indirecto promovido contra dicha orden atacar la ausencia de los primeros tres requisitos o bien, solicitar se evalúen las razones argumentadas por la fiscalía respecto a la acreditación de la necesidad de cautela. El hecho de que la ley exija tales elementos para su librado otorga, **en palabras de esta Primera Sala**, "certeza y seguridad jurídica al particular, y se **asegurará la prerrogativa de defensa contra una detención** que no cumpla con la exigencia constitucional."<sup>41</sup>

132. Esto es, esta Primera Sala, por unanimidad, **ya ha afirmado en el amparo en revisión 1090/2017<sup>42</sup> que tales requisitos, per se, garantizan un derecho de defensa**. Esta Primera Sala, por tanto, ha considerado que tales requisitos **representan una garantía para el particular, porque eventualmente podría cuestionar mediante el juicio de amparo que tales requisitos no se acreditaron**. Por ello, la prohibición de introducir en el amparo pruebas no consideradas por el Juez de Control no lo priva del derecho de defensa, garantizado por la posibilidad de cuestionar los elementos anteriores.

133. Aunado a lo anterior, esta Primera Sala sostuvo en la contradicción de tesis 103/2019<sup>43</sup> que era relevante recordar que una vez convocados a la audiencia inicial, el imputado y su defensor tienen derecho a consultar los registros de la investigación y a obtener copia, con la oportunidad debida para pre-

---

CORRESPONDAN A UN DELITO QUE AMERITA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 77, Tomo III, agosto de dos mil veinte, página 2553 (registro digital: 2021956) «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas».

<sup>41</sup> Así lo sostuvimos en la tesis 1a. XXIX/2019 (10a.), de título y subtítulo: "ORDEN DE APREHENSIÓN. REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBE CONTENER LA CONSTANCIA EMITIDA POR EL JUEZ DE CONTROL PARA LOGRAR SU EJECUCIÓN.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Tomo I, abril de dos mil diecinueve, página 790 (registro digital: 2019618) «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de abril de 2019 a las 10:09 horas».

<sup>42</sup> Resuelto en sesión de seis de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de votos de los Ministros Piña (ponente), Pardo, Cossío y Zaldívar (véase los párrafos 57 y 58). Secretario: Suleiman Meraz.

<sup>43</sup> Aprobada por mayoría de tres votos de la Ministra Piña (ponente) y los Ministros Pardo y Aguilar. Votaron en contra los Ministros González Alcántara y Gutiérrez. Secretario Suleiman Meraz. Aunado a ello, esta Primera Sala observa de la lectura del voto particular del Ministro González Alcántara, que su disenso fue respecto a la existencia de la contradicción, en tanto, a su juicio, los órganos colegiados analizaron situaciones fácticas distintas. Esto es, su oposición no fue frontal respecto al criterio objeto de la contradicción, sino su existencia.



parar la defensa. De hecho, esta Primera Sala sostuvo que inclusive el hecho de que el fiscal judicialice la carpeta de investigación, sin que previamente el investigado y su defensor conozcan los registros respectivos o hayan intervenido en alguna diligencia que quedó registrada en la misma, **no implica per se que quede irreparablemente consumada la violación de los derechos fundamentales del quejoso**, pues **cuando sea citado y comparezca como imputado a la audiencia inicial, podrá consultar los registros de la investigación y obtener copia, con la oportunidad debida para preparar la defensa**. En ese sentido, resulta claro que también en tal precedente esta Primera Sala consideró la existencia de un derecho de defensa primordialmente activado a partir de la presentación procesal o las diversas hipótesis de acceso a la carpeta de investigación.

134. Esto es especialmente significativo porque, como consagra el propio Código Nacional de Procedimientos Penales, a partir de su comparecencia procesal **podrá optar por hacer uso de su derecho de ofrecer datos de prueba** a que alude el artículo 314 del propio código.<sup>44</sup> Ello implica, que podrá hacer uso del derecho de ofrecimiento de datos en la propia audiencia inicial, a que alude el artículo 315 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Inclusive, si el delito del que se trata amerita prisión preventiva oficiosa, podrá admitirse el desahogo de medios de prueba. En vista de ello, resulta lógico que el artículo 75, párrafo segundo, *in fine*, de la Ley de Amparo impida que tal desahogo probatorio ocurra fuera de proceso penal, porque el propósito de la orden de aprehensión es precisamente conducir al imputado al proceso mismo en que podrá hacer uso de todas las garantías de defensa. Por tanto, en tal momento procesal la ley le concede la facultad al imputado de incorporar datos o medios de prueba.<sup>45</sup>

135. Además, debe recordarse que la orden de aprehensión es un mecanismo de comparecencia procesal. Una vez que el imputado comparezca al proceso penal tiene a su disposición otros mecanismos de defensa procesal, aunado

<sup>44</sup> Véase Pérez Daza, Alfonso, *Código Nacional de Procedimientos Penales: Teoría y práctica del proceso penal acusatorio*, México, Tirant lo Blanch, 2017, página 590 y ss.

<sup>45</sup> Como explicamos con mayor detalle en la contradicción de tesis 109/2019, resuelta en sesión de once de marzo de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de las Ministras Piña y Ríos, así como de los Ministros Pardo (ponente), Gutiérrez y González. Secretario: Héctor Vargas.



al ofrecimiento de datos de prueba. Así, inclusive en la hipótesis en que el quejoso se encuentre convencido de que las pruebas que pretende ofrecer ante la jurisdicción de amparo destruirían retroactivamente las razones para el dictado de la orden de aprehensión, tales argumentos podrá bien plantearlos en la audiencia inicial de su comparecencia o bien, inclusive en el momento procesal oportuno podrá solicitar el sobreseimiento de la causa en términos del artículo 327 del Código Nacional de Procedimientos Penales (cuya solicitud no tiene plazo).<sup>46</sup>

136. **Conclusión.** En ese sentido, esta Primera Sala concluye que, en el juicio de amparo indirecto promovido por el probable responsable contra una orden de aprehensión emitida bajo el sistema acusatorio, el Juez no debe admitir el desahogo de aquellas pruebas cuya finalidad sea demostrar la inconstitucionalidad de dicho acto. El desahogo de tales pruebas se encuentra prohibido bajo el artículo 75, párrafo segundo, *in fine*, porque su pretensión es demostrar mediante el procedimiento de amparo lo que sólo puede y debe ser demostrado bajo el procedimiento acusatorio adversarial y desahogarlas vulneraría la oralidad, el principio de inmediación y el carácter no formalizado de las pruebas atinentes a esa fase procesal.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Como ha observado también la doctrina. Así, Pérez Nieto afirmó que "No existe en la ley un tiempo preciso para que proceda de oficio o a petición de parte el sobreseimiento; una vez que aparezca alguna de las causas que lo motivan, la autoridad judicial se encuentra obligada a resolverlo, lo que puede acontecer en cualquier etapa del proceso, dependiendo de la causal que corresponda." en Pérez Nieto, Leonel, *Código Nacional de Procedimientos Penales (Comentado)*, México, Tirant lo Blanch, 2019, página 557.

<sup>47</sup> El pronunciamiento emitido en la presente contradicción de tesis no riñe con lo resuelto en la queja 56/2019 por esta Primera Sala. En dicho asunto, esta Primera Sala analizó si resultaba correcta la determinación de la Juez de amparo de no admitir la prueba ofrecida por el quejoso, bajo la consideración de que la misma carece de idoneidad para demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado, porque éste se debe apreciar tal y como aparezca probado por la autoridad responsable, de conformidad con lo previsto en el artículo 75 de la Ley de Amparo. Tal precedente no riñe con la presente determinación por varias razones fundamentales. La primera de ellas es que el acto reclamado **no era un acto proveniente de un procedimiento acusatorio adversarial** sino contra la opinión jurídica de un Juez de Distrito especializado en el sistema acusatorio adversarial favorable a una extradición. Es decir, el acto reclamado no era un acto derivado del procedimiento acusatorio adversarial, sino que se trataba, en palabras de la propia Primera Sala "de un asunto en donde convergen las materias administrativa y penal por derivar de un procedimiento de extradición". En ese entendimiento, resulta evidente que en su resolución esta Primera Sala no analizó en tal queja el párrafo segundo, *in fine*, que es objeto exclusivo de análisis en esta presente contradicción de tesis,



137. En vista de lo considerado, esta Primera Sala afirma que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de título, subtítulo y texto siguientes:

PRUEBAS EN EL AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO EN CONTRA DE UNA ORDEN DE APREHENSIÓN EMITIDA BAJO EL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO. DEBEN DESECHARSE SI PRETENDEN DEMOSTRAR SU INCONSTITUCIONALIDAD, VARIANDO LAS CIRCUNSTANCIAS O LOS HECHOS EN LOS QUE EL JUEZ DE CONTROL SE BASÓ PARA EMITIRLA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 75, PÁRRAFO SEGUNDO, *IN FINE*, DE LA LEY DE AMPARO).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios distintos al analizar si era factible admitir pruebas en el amparo indirecto promovido por el probable responsable contra una orden de aprehensión dictada bajo el sistema procesal penal acusatorio, para acreditar su inconstitucionalidad.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el principio de limitación probatoria contenido en el artículo 75, párrafo segundo, *in fine*, de la Ley de Amparo, no permite que se admitan pruebas en amparo indirecto cuando se reclama una orden de aprehensión dictada bajo el sistema procesal penal acusatorio, tendentes a demostrar su constitucionalidad o inconstitucionalidad, variando las circunstancias o los hechos en los que la responsable se basó para apreciar el acto reclamado.

Justificación: El artículo 75 de la Ley de Amparo establece que el acto reclamado será apreciado como haya aparecido probado ante la autoridad responsable y consagra como excepción, en amparo indirecto, la posibilidad de ofrecer pruebas cuando el quejoso no haya podido hacerlo ante la responsable. Sin embargo, el párrafo segundo, *in fine*, del propio precepto, establece una limitante en materia penal relativa a que ese ofrecimiento no implique una violación a la oralidad o a los principios que rigen en el proceso penal acusatorio. En ese sentido, el desahogo de pruebas destinadas a variar las circunstancias que tuvo

---

ni consideró en su criterio en modo alguno la posibilidad de que tal prueba vulnerase los principios propios del procedimiento acusatorio adversarial, precisamente por haber concluido y señalarse como acto reclamado una extradición y no un acto intraprocesal.



apreciadas el Juez de Control al dictar la orden de aprehensión vulnera tales principios. Ello, en tanto implicaría indefectiblemente que éstas no fuesen rendidas y examinadas oralmente (principio de oralidad); no permitiría que el Juez penal apreciase personalmente su desahogo (principio de inmediación) y requerirían ser desahogadas ante un Juez diverso, como el de amparo, bajo un proceso distinto, adquiriendo el carácter de pruebas formalizadas y no el de datos de prueba que les correspondería en la respectiva fase del proceso penal acusatorio.

Por lo expuesto y fundado,

### RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis respecto del criterio sustentado por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito, por una parte, y el sustentado por los Tribunales Colegiados Décimo en Materia Penal del Primer Circuito, Primero en Materia Penal del Primer Circuito y Primero en Materia Penal del Sexto Circuito por la otra.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisado en esta resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a esta ejecutoria, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese, con testimonio de la presente resolución a los tribunales conculdientes; 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 **unanidad de cinco votos** de las Ministras: Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat y de los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministro presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente).

Esta ejecutoria se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**PRUEBAS EN EL AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO EN CONTRA DE UNA ORDEN DE APREHENSIÓN EMITIDA BAJO EL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO. DEBEN DESECHARSE SI PRETENDEN DEMOSTRAR SU INCONSTITUCIONALIDAD, VARIANDO LAS CIRCUNSTANCIAS O LOS HECHOS EN LOS QUE EL JUEZ DE CONTROL SE BASÓ PARA EMITIRLA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 75, PÁRRAFO SEGUNDO, *IN FINE*, DE LA LEY DE AMPARO).**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios distintos al analizar si era factible admitir pruebas en el amparo indirecto promovido por el probable responsable contra una orden de aprehensión dictada bajo el sistema procesal penal acusatorio, para acreditar su inconstitucionalidad.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el principio de limitación probatoria contenido en el artículo 75, párrafo segundo, *in fine*, de la Ley de Amparo, no permite que se admitan pruebas en amparo indirecto cuando se reclama una orden de aprehensión dictada bajo el sistema procesal penal acusatorio, tendentes a demostrar su constitucionalidad o inconstitucionalidad, variando las circunstancias o los hechos en los que la responsable se basó para apreciar el acto reclamado.

Justificación: El artículo 75 de la Ley de Amparo establece que el acto reclamado será apreciado como haya aparecido probado ante la autoridad responsable y consagra como excepción, en amparo indirecto, la posibilidad de ofrecer pruebas cuando el quejoso no haya podido hacerlo ante la responsable. Sin embargo, el párrafo segundo, *in fine*, del propio precepto, establece una limitante en materia penal relativa a que ese ofrecimiento no implique una violación a la oralidad o a los principios que rigen en el proceso penal acusatorio. En ese sentido, el desahogo de pruebas destinadas a variar las circunstancias que tuvo apreciadas el Juez de Control al dictar la orden de aprehensión vulnera tales principios. Ello, en tanto implicaría indefectiblemente que éstas no fuesen rendidas y examinadas oralmente (principio de oralidad); no permitiría que el juez penal apreciase personalmente su desahogo (principio de inmediación) y requerirían ser



desahogadas ante un juez diverso, como el de amparo, bajo un proceso distinto, adquiriendo el carácter de pruebas formalizadas y no el de datos de prueba que les correspondería en la respectiva fase del proceso penal acusatorio.

#### 1a./J. 1/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 171/2020. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito y el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 2 de diciembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Mauro Arturo Rivera León.

#### Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito al resolver el recurso de queja 92/2019, en el que consideró que con relación al ofrecimiento de pruebas en amparo indirecto contra la orden de aprehensión, el artículo 75 de la Ley de Amparo prevé una excepción a la limitación en el desahogo de pruebas en amparo, esto es, cuando el quejoso no pudo ofrecer dichas pruebas ante la responsable, no hay razón para limitar el derecho del quejoso de ofrecer pruebas en amparo, pues si bien el quejoso debe acreditar su posición defensiva o teoría del caso ante el tribunal de origen, ésa no es razón bastante para desechar las pruebas ofrecidas, porque el amparo es el medio idóneo para atacar una orden de aprehensión. De este modo, el mero hecho de que las pruebas se desahoguen fuera del proceso penal y ante un Juez diferente no implica per se la vulneración de la oralidad y los principios del sistema acusatorio;

El sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 104/2017, que dio origen a la tesis aislada I.1o.P.82 P (10a.), de título y subtítulo: "OFRECIMIENTO DE PRUEBAS EN AMPARO INDIRECTO. SE DEBEN DESECHAR LAS PRUEBAS OFRECIDAS EN AMPARO INDIRECTO AL NO ACTUALIZARSE LA EXCEPCIÓN DEL ARTÍCULO 75 DE LA LEY DE AMPARO, ASÍ COMO POR LA VIOLACIÓN A LA



ORALIDAD O A LOS PRINCIPIOS DE CONTRADICCIÓN O INMEDIACIÓN QUE RIGEN EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de enero de 2018 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 50, Tomo IV, enero de 2018, página 2199, con número de registro digital: 2016043;

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver el recurso de queja 76/2017, que dio origen a la tesis aislada VI.1o.P.40 P (10a.), de título y subtítulo: "PRUEBAS EN EL AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. SI EL ACTO RECLAMADO ES UNA ORDEN DE APREHENSIÓN LIBRADA BAJO LAS REGLAS DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO, Y LAS QUE OFRECIÓ EL QUEJOSO REQUIEREN DESAHOGARSE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO, ÉSTE DEBE DESECHARLAS, PORQUE DE ADMITIRLAS VIOLARÍA LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN A ESE PROCEDIMIENTO ORAL."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de enero de 2018 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 50, Tomo IV, enero de 2018, página 2220, con número de registro digital: 2015933; y,

El emitido por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 12/2017, que dio origen a la tesis aislada I.10o.P.12 P (10a.), de título y subtítulo: "PRUEBA PERICIAL EN EL AMPARO. SI EL QUEJOSO LA OFRECE Y EL ACTO RECLAMADO ES UNA ORDEN DE APREHENSIÓN LIBRADA BAJO LAS REGLAS DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE DESECHARLA, PORQUE SU ADMISIÓN SERÍA CONTRARIA A LA ORALIDAD QUE CARACTERIZA A DICHO SISTEMA Y A LOS PRINCIPIOS DE CONTRADICCIÓN, IGUALDAD PROCESAL E INMEDIACIÓN."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de junio de 2017 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo IV, junio de 2017, página 2964, con número de registro digital: 2014680.

Tesis de jurisprudencia 1/2021 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de tres de febrero de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 16 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

**Sección Segunda**  
EJECUTORIAS Y TESIS  
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA







## Subsección 1

### TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

#### **ACTOS OMISIVOS. DETERMINACIÓN DE SU CERTEZA CUANDO SE RECLAMA EN AMPARO INDIRECTO EL NO EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE UNA AUTORIDAD.**

Hechos: En una demanda de amparo indirecto se impugnó la omisión del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de ejercer sus facultades de recabar y emitir información estadística sobre asentamientos humanos informales o irregulares.

Criterio jurídico: Para determinar la existencia o certeza de los actos consistentes en la omisión de una autoridad de ejercer alguna de las facultades que se estime le corresponden es suficiente advertir, someramente, la coherencia o viabilidad del argumento respectivo en relación con el marco jurídico general que rija la actuación de la autoridad a la que se atribuya la referida omisión.

Justificación: Lo anterior es así, porque el estudio sobre la certeza de los actos reclamados no debe propiciar denegación de justicia al involucrar en ese análisis el estudio del fondo del asunto, lo que podría ocurrir cuando se pretenda corroborar con precisión si la autoridad a la que se atribuyan actos omisivos cuenta o no con las facultades para ejercerlos.

#### **1a. IV/2021 (10a.)**

Amparo en revisión 635/2019. Un Techo para mi País México, A.C. 17 de junio de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente,



Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Luis Mauricio Rangel Argüelles.

Esta tesis se publicó el viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **ACUMULACIÓN DE PROCESOS EN MATERIA PENAL. DEBE ACONTECER EN LA ETAPA INTERMEDIA, DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS 102 Y 308 DEL CÓDIGO PROCESAL PENAL PARA EL ESTADO DE OAXACA (ABROGADO).**

Hechos: Se radicó una causa penal en contra de una persona por el delito de secuestro agravado; seguido el procedimiento penal, el Tribunal del Juicio Oral determinó de manera oficiosa acumular diversos procesos penales de su índice para substanciar un único juicio oral; el referido Tribunal dictó sentencia condenatoria, la cual fue recurrida en casación modificándola. En contra de esta resolución se promovió amparo directo en el que se planteó, entre otras cuestiones, la etapa en la que se pueden acumular los procesos en materia penal, de conformidad con lo previsto en el Código Procesal Penal para el Estado de Oaxaca (abrogado). El Tribunal Colegiado de Circuito al resolver, negó el amparo solicitado.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en términos de los artículos 102 y 308 del Código Procesal Penal para el Estado de Oaxaca (abrogado), la acumulación de procesos debe acontecer en la etapa intermedia.

Justificación: De conformidad con el primero de los numerales el presupuesto consiste en la formulación de varias acusaciones en contra de diversos imputados, por lo que el juzgador estará facultado para decretarla, aun de manera oficiosa, a fin de realizar un único juicio, siempre que exista conexidad, esto es, se trate del mismo objeto procesal que motivó la multiplicidad de acusaciones por el Ministerio Público a diversos imputados, con la única salvedad de que no



se retarden los procesos; en tanto que el segundo precepto dispone que cuando se reúnan tales requisitos para que se configure la acumulación, ésta tendrá verificativo durante la etapa intermedia, pues ya se contará con las acusaciones ministeriales respectivas. De tal manera que la acumulación no implica de manera alguna que el Juez prejuzgue sobre el fondo del asunto o que interfiera en el proceso con acciones que son propias de las partes, pues únicamente debe examinar en la etapa intermedia la materia de las diversas acusaciones formuladas por el fiscal, sin que ello involucre algún tipo de pronunciamiento acerca de la acusación ministerial o la valoración de determinado medio de prueba que aún no ha sido desahogado.

### 1a. X/2021 (10a.)

Amparo directo en revisión 4295/2019. 28 de octubre de 2020. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto particular. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Suleiman Meraz Ortiz.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **ACUMULACIÓN DE PROCESOS EN MATERIA PENAL. EL ARTÍCULO 102 DEL CÓDIGO PROCESAL PENAL PARA EL ESTADO DE OAXACA (ABROGADO), NO VIOLA EL DERECHO DE IGUALDAD PROCESAL NI LOS PRINCIPIOS DE CONTRADICCIÓN E IMPARCIALIDAD.**

Hechos: Se radicó una causa penal en contra de una persona por el delito de secuestro agravado; seguido el procedimiento penal, el Tribunal del Juicio Oral determinó de manera oficiosa acumular diversos procesos penales de su índice para substanciar un único juicio oral; el referido Tribunal dictó sentencia condenatoria, la cual fue recurrida en casación modificándola. En contra de esta resolución se promovió amparo directo en el que se planteó, entre otras cuestiones, la inconstitucionalidad del artículo 102 del Código Procesal Penal para el Estado de Oaxaca (abrogado). El Tribunal Colegiado de Circuito al resolver, consideró



que el precepto impugnado no vulneraba los principios de igualdad, contradicción e imparcialidad.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 102 del Código Procesal Penal para el Estado de Oaxaca (abrogado), al autorizar al Juez de Control a efectuar, de manera oficiosa, la acumulación de juicios o causas penales, no contraviene el derecho de igualdad procesal ni los principios de contradicción y de imparcialidad.

**Justificación:** Ello, porque la acumulación de los procesos penales para que sean resueltos en un único juicio, no implica una invasión a las facultades del Ministerio Público, ya que no puede estimarse que esa decisión jurisdiccional sustituya o realice atribuciones que corresponden exclusivamente a la representación social; por el contrario, el Juez está facultado para advertir, aun de forma oficiosa, si existe algún vínculo de conexidad entre dos o más procesos en relación con las acusaciones formuladas por el fiscal, a fin de someterlos a la realización de un único juicio, en aras de la economía procesal y la correcta administración de justicia, esto es, evitar el pronunciamiento de sentencias contradictorias, incompatibles o excluyentes mutuamente, de conocerse de forma separada. De tal manera que la posibilidad de que diversas causas penales que comparten un mismo objeto procesal se concentren para un mismo juicio para la obtención de un único fallo, no significa una ventaja para el Ministerio Público en detrimento del derecho de defensa de los acusados, en virtud de que la sentencia que resuelva el proceso y sus acumulados deberá contener tantos pronunciamientos como objetos procesales que derivados de la acumulación existan. Es decir, la tramitación en un único procedimiento no puede impedir que se conozcan todas y cada una de las pretensiones interpuestas ante el órgano jurisdiccional. Tampoco implica que se releve al Ministerio Público de presentar en la audiencia de debate prueba de cargo suficiente para enervar la presunción de inocencia, toda vez que el Juez debe cerciorarse de que las pruebas de cargo desvirtúen la hipótesis de inocencia efectivamente alegada por la defensa en el juicio y, al mismo tiempo, en el caso de que existan, debe descartarse que las pruebas de descargo o contraindicios den lugar a una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte



acusadora. Por tales razones, no puede afirmarse que la figura procesal de mérito promueva que el juzgador concentre funciones de investigación, acusación o defensa, ni que favorezca indebidamente a alguna de las partes, ya que actúa como rector del proceso en un plano de neutralidad.

### 1a. IX/2021 (10a.)

Amparo directo en revisión 4295/2019. 28 de octubre de 2020. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto particular. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Suleiman Meraz Ortiz.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **ACUMULACIÓN DE PROCESOS EN MATERIA PENAL. SU RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS DE UNIDAD PROCESAL Y CONCENTRACIÓN.**

Hechos: Se radicó una causa penal en contra de una persona por el delito de secuestro agravado; seguido el procedimiento penal, el Tribunal del Juicio Oral determinó de manera oficiosa acumular diversos procesos penales de su índice para substanciar un único juicio oral; el referido Tribunal dictó sentencia condenatoria, la cual fue recurrida en casación modificándola. En contra de esta resolución se promovió amparo directo en el que se planteó, entre otras cuestiones, la inconstitucionalidad del artículo 102 del Código Procesal Penal para el Estado de Oaxaca (abrogado). El Tribunal Colegiado de Circuito al resolver, consideró que el precepto impugnado no vulneraba los principios de igualdad, contradicción e imparcialidad.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la acumulación de procesos se encuentra íntimamente relacionada con los principios de unidad procesal y concentración.

Justificación: El principio de unidad procesal aprueba que los hechos sean investigados bajo una misma causa penal, siempre que no exista alguna con-



dición que haga variar la situación jurídica de los investigados, imputados o acusados, así como por razones de competencia y delitos bajo investigación. De este principio deriva la figura de conexidad procesal, en virtud de la cual los delitos que tengan un vínculo, sea sustancial o procesal, se investigarán y juzgarán conjuntamente y, por ende, serán objeto de una misma sentencia. Por su parte, el principio de concentración consiste en que las audiencias se lleven a cabo de forma continua, sucesiva y secuencial, a fin de agilizar y hacer expedito todo el proceso, pues por una parte abonará a que se desarrolle en el menor número de audiencias y, por otra, que el juzgador pueda realizar la verificación total de los argumentos del debate y las pruebas desahogadas, de manera concentrada. Así, en relación con el proceso acusatorio, la acumulación de las causas penales atiende a los referidos principios de unidad procesal y concentración en la medida en que permite que los mismos hechos sean materia de debate en un único juicio, no obstante existan diversos imputados, en aras de reducir el número de actuaciones penales por el mismo comportamiento o por varios delitos en conexidad, ya que contribuye a la realización del derecho de defensa de las personas investigadas, acusadas o juzgadas en tanto asegura la concentración de sus esfuerzos para lograr una defensa adecuada; también los derechos de las víctimas se ven favorecidos, en virtud de que pueden formular sus pretensiones de verdad, reparación y justicia, en relación con diversos acusados; además, dota de eficacia y celeridad al proceso, optimizando los esfuerzos y recursos invertidos por las partes, intervinientes y autoridades judiciales en materia probatoria; y, evita la adopción de decisiones contradictorias frente a los mismos hechos, conforme al derecho de seguridad jurídica.

### 1a. XI/2021 (10a.)

Amparo directo en revisión 4295/2019. 28 de octubre de 2020. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto particular. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Suleiman Meraz Ortiz.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



## **DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA. SU DEBIDA OBSERVANCIA IMPLICA LA OBLIGACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) DE EMITIR INFORMACIÓN ESTADÍSTICA EN FORMA DESAGREGADA O SEGMENTADA, RELATIVA A LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES O INFORMALES.**

Hechos: En una demanda de amparo indirecto se demandó la omisión del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de ejercer sus facultades de recabar y emitir información estadística sobre asentamientos humanos informales o irregulares.

Criterio jurídico: En atención a las facultades exclusivas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y a su obligación de respetar el derecho a una vivienda digna, tiene la de emitir información estadística en forma desagregada, sobre asentamientos humanos irregulares o informales.

Justificación: Bajo cualquier interpretación, el debido goce del derecho a una vivienda digna, conforme a lo establecido en la Declaración de Pretoria de la reunión temática de Hábitat III, sobre asentamientos informales, de la Organización de las Naciones Unidas, contempla la seguridad jurídica en la tenencia del lugar habitado y evitar mayores riesgos a las personas asentadas en zonas geográficas y ambientales riesgosas, lo que implica el deber objetivo mínimo para el Estado de adoptar políticas públicas para abatir las problemáticas que experimentan las personas que residen en los asentamientos informales. Luego, si por una parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, conforme a lo establecido en los artículos 26, apartado B, de la Constitución General, 3, 21, 52, 59, 99 y 100 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, tiene la atribución exclusiva de suministrar a la sociedad y al Estado, información estadística y geográfica de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional; que una de las obligaciones primordiales de las autoridades es la de promover, respetar, proteger y, sobre todo, garantizar los derechos fundamentales, entre ellos, el derecho a la vivienda y, por otra parte, que para garantizar el respeto de ese bien colectivo, al Estado corresponde cumplir con el deber objetivo mínimo de tomar las medidas inmediatas que permitan el acceso a ésta, sin ser objeto de discriminación; entonces, resulta congruente con esa finalidad que dicho Instituto, en ejercicio



de sus atribuciones exclusivas, genere la información estadística y geográfica, de la manera desagregada, que sea idónea, pertinente y eficaz para dotar de instrumentos al Estado para implementar las políticas públicas necesarias en aquellos sectores de la población más desprotegidos, como lo son los correspondientes a quienes habitan los asentamientos informales o irregulares.

### 1a. V/2021 (10a.)

Amparo en revisión 635/2019. Un Techo para mi País México, A.C. 17 de junio de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Luis Mauricio Rangel Argüelles.

Esta tesis se publicó el viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **DERECHO HUMANO A LA SALUD. CRITERIOS QUE DEBEN VALORARSE PARA SU EFECTIVA GARANTÍA (OBJETIVO, SUBJETIVO, TEMPORAL E INSTITUCIONAL).**

Hechos: Una persona promovió juicio de amparo indirecto en contra de la omisión de un Hospital Regional del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) de entregarle oportunamente el medicamento que requiere para el control de la enfermedad que padece.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las autoridades responsables de prestar asistencia médica y tratamiento a los pacientes usuarios de alguna institución que integre el Sistema Nacional de Salud, deben garantizar el derecho humano a la salud mediante la valoración de los criterios siguientes: 1) subjetivo, de acuerdo con el cual el Estado deberá actuar con el propósito de procurar el tratamiento terapéutico y farmacéutico del paciente, ya sea para lograr su reversibilidad o curación o, de ser diagnosticado con una enfermedad crónico y/o degenerativa, procurar la



garantía del tratamiento necesario para el control de su sintomatología, así como el control del deterioro de su integridad física y psíquica, es decir, tomando en cuenta el estado de salud del paciente, así como sus requerimientos clínicos y médicos; 2) objetivo, conforme al cual el Estado deberá garantizar que el tratamiento sea adecuado, de modo que si el paciente requiere algún medicamento, éste contenga las sales originales o genéricas que conserven la biodisponibilidad y bioequivalencia de las sales originales para su efectividad; 3) temporal, conforme al cual el Estado deberá garantizar que el tratamiento del paciente se garantice de forma oportuna, permanente y constante; y, 4) institucional, de acuerdo con el cual el Estado debe garantizar que las unidades médicas o instituciones de salud que se encarguen de la garantía del tratamiento lo hagan de conformidad con los estándares más altos de tecnología y especialización médica.

Justificación: Los criterios aludidos deben evaluarse en la medida en que se trata de la garantía del derecho humano a la salud; derecho económico, social y cultural, cuyo cumplimiento es progresivo, y cuya efectividad depende de los medios de los que disponga el Estado para su satisfacción, reconocido en los artículos 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 11 y 12 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

#### 1a. XIV/2021 (10a.)

Amparo en revisión 226/2020. 11 de noviembre de 2020. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Pablo Francisco Muñoz Díaz y Fernando Sosa Pastrana.

Amparo en revisión 227/2020. 11 de noviembre de 2020. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular



voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Juan Jaime González Varas.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**DERECHO HUMANO A LA SALUD. EL ESTADO TIENE LA OBLIGACIÓN DE ADOPTAR TODAS LAS MEDIDAS NECESARIAS HASTA EL MÁXIMO DE LOS RECURSOS DE QUE DISPONGA PARA LOGRAR PROGRESIVAMENTE SU PLENA EFECTIVIDAD.**

Hechos: Una persona promovió juicio de amparo indirecto en contra de la omisión de un Hospital Regional del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) de entregarle oportunamente el medicamento que requiere para el control de la enfermedad que padece el cual, por su parte, se limitó a justificar esa falta de entrega por la inexistencia física del medicamento.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que en aras de garantizar el derecho humano a la salud, el Estado debe adoptar las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, su plena efectividad. En esa tesitura, tiene la carga de la prueba de demostrar que realizó el esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición para satisfacer, con carácter prioritario, sus obligaciones mínimas requeridas en materia de salud.

Justificación: Lo anterior, en virtud de la diferencia entre la "incapacidad" y la "renuencia" del Estado a cumplir con dicha garantía, en atención a que la "incapacidad" del Estado para garantizar el derecho humano a la salud parte de su obligación de adoptar las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos de que disponga, o bien, justificar que se ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos de que dispone para garantizar ese derecho; mientras que la "renuencia" del Estado se presenta cuando no está dispuesto a utilizar el máximo de los recursos de que disponga para dar efectividad al derecho a la



salud, violando entonces las obligaciones que ha contraído en virtud del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De ahí que las violaciones del derecho a la salud pueden producirse por no adoptar las medidas necesarias que emanan de las obligaciones legales, como no contar con políticas o legislación que favorezca el nivel más alto de salud posible, o no hacer cumplir las leyes existentes en la materia.

### 1a. XV/2021 (10a.)

Amparo en revisión 226/2020. 11 de noviembre de 2020. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Pablo Francisco Muñoz Díaz y Fernando Sosa Pastrana.

Amparo en revisión 227/2020. 11 de noviembre de 2020. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Juan Jaime González Varas.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **DERECHO HUMANO A LA SALUD. LA ASISTENCIA MÉDICA Y EL TRATAMIENTO A LOS PACIENTES USUARIOS DE ALGUNA INSTITUCIÓN QUE INTEGRE EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD, DEBEN GARANTIZARSE DE FORMA OPORTUNA, PERMANENTE Y CONSTANTE.**

Hechos: Una persona promovió juicio de amparo indirecto en contra de la omisión de un Hospital Regional del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) de entregarle oportunamente el medicamento que requiere para el control de la enfermedad que padece.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las autoridades del Estado que se encuentren directamente obli-



gadas a garantizar el derecho humano a la salud deben brindar asistencia médica y tratamiento a sus pacientes usuarios de forma oportuna, permanente y constante; este último, además, debe ser entregado tomando en cuenta su estado de salud, así como sus requerimientos médicos y clínicos, tomando particular importancia cuando se trata de padecimientos en los que el éxito del tratamiento dependa, principalmente, del óptimo cumplimiento en la toma de medicamentos, es decir, en aquellos casos en los que la adherencia deficiente al tratamiento sea determinante para la progresión de la enfermedad.

Justificación: Ello, pues la lucha contra las enfermedades, en términos amplios, representa la práctica de esfuerzos individuales y colectivos del Estado para facilitar la creación de condiciones que aseguren a las personas asistencia y servicios médicos, lo cual no se limita al acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos preventivos, curativos y de rehabilitación, sino también al tratamiento apropiado de enfermedades, afecciones, lesiones y discapacidades. Esto como parte del estándar de protección del derecho humano a la salud, reconocido en los artículos 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 11 y 12 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

#### 1a. XIII/2021 (10a.)

Amparo en revisión 226/2020. 11 de noviembre de 2020. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Pablo Francisco Muñoz Díaz y Fernando Sosa Pastrana.

Amparo en revisión 227/2020. 11 de noviembre de 2020. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara



Carrancá. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Juan Jaime González Varas.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**DOCUMENTOS DIGITALIZADOS QUE SE INGRESAN COMO PRUEBAS AL EXPEDIENTE ELECTRÓNICO EN EL JUICIO DE AMPARO. EL ÓRGANO JURISDICCIONAL DEBE CONSIDERARLOS COMO SI SE HUBIERAN PRESENTADO EN SU VERSIÓN FÍSICA, SIN PERJUICIO DE QUE PUEDAN SER OBJETADOS POR LAS PARTES, Y SÓLO EXCEPCIONALMENTE, ANTES DE DEMERITAR SU VALOR PROBATORIO, REQUERIR AL OFERENTE EL DOCUMENTO FUENTE.**

Hechos: En un juicio de amparo indirecto tramitado en vía electrónica, la parte quejosa, para acreditar su interés jurídico, ofreció como pruebas diversos documentos digitalizados, que se estimaron como copias simples del documento original, dando lugar al sobreseimiento en el juicio, ya que se determinó que no se trataba de documentos electrónicos a los que se refiere el artículo 12, inciso f), del Acuerdo General Conjunto Número 1/2013, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al Expediente Electrónico, por no haberse generado, modificado o procesado por medios electrónicos.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los documentos digitalizados de su original, ofrecidos como prueba de manera electrónica en el juicio de amparo, no perderán su valor probatorio y deberán recibir el mismo tratamiento que si se hubieren presentado en su versión física, sin perjuicio de que: 1) puedan ser objetados por las partes; o, 2) cuando el órgano jurisdiccional carezca de seguridad respecto a la viabilidad y coincidencia del documento digital frente al documento fuente, esté en aptitud de requerir excepcionalmente este último, antes de demeritar su valor probatorio.

Justificación: Se arriba a esta conclusión, toda vez que de la interpretación del contenido de los Acuerdos Generales Conjuntos celebrados entre la Suprema



Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respectivamente, en los que se materializó el nuevo sistema de juicio de amparo, se tiene que la prueba documental digitalizada no perderá su valor probatorio por el simple hecho de provenir de un proceso de digitalización, sino que en aras de tutelar los principios que caracterizan al nuevo sistema de expediente electrónico y al juicio de amparo, el juzgador deberá otorgar el mismo tratamiento que a su documento físico, lo anterior sin perjuicio de que dichas probanzas puedan ser objetadas por las partes. De manera excepcional, y antes de calificar su valor probatorio, puede ocurrir que el órgano jurisdiccional se encuentre con situaciones dudosas o insuficientes respecto al documento probatorio digital, en cuyo caso está facultado para tomar las medidas necesarias y acordar lo conveniente para dar oportunidad a las partes de presentar el documento fuente y hacerlo coincidente con el documento ingresado.

#### 1a. VIII/2021 (10a.)

Amparo en revisión 307/2020. Umbelina Childeres Coria. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

**Nota:** El Acuerdo General Conjunto Número 1/2013 citado, aparece publicado en el en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 2, julio de 2013, página 1667, con número de registro digital: 2361.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**FICHAS DE BÚSQUEDA DE PERSONAS SUSTRÁIDAS DE LA ACCIÓN DE LA JUSTICIA EMITIDAS POR AUTORIDAD MINISTERIAL. SU PUBLICACIÓN CON LOS DATOS GENERALES, EL NOMBRE Y LA FOTOGRAFÍA DE LOS SUJETOS BUSCADOS PARA EJECUTAR UNA ORDEN DE APREHENSIÓN, NO VIOLA EL DERECHO A LA PRIVACIDAD.**

Hechos: En un recurso de revisión hecho valer por el Fiscal General del Estado de Guanajuato, se impugnó la resolución interlocutoria dictada por la Juez



constitucional que concedía al quejoso la suspensión definitiva del acto reclamado, a efecto de que fuera retirada de la página de Internet oficial de dicha autoridad, una ficha de búsqueda en la que aparecían su nombre, fotografía, datos generales y una frase que lo incriminaba, por estimar que la misma lo exhibía como delincuente, sin que mediara sentencia dictada por un Juez competente.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la suspensión debe otorgarse para el efecto de eliminar las frases incriminatorias, pero debe persistir la publicación de la ficha de búsqueda de personas sustraídas de la acción de la justicia, con la fotografía, nombre y datos generales de la persona a localizar, a efecto de no vulnerar lo establecido en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, sin que lo anterior pueda implicar que se transgreda el derecho a la privacidad.

Justificación: Esto es así, porque si bien, *prima facie*, las personas tienen derecho a que su "fotografía, nombre y datos generales" no sean publicados y difundidos, lo cierto es que, en el caso, se reúnen requisitos suficientes para estimar que tal derecho puede verse afectado por la admisión de excepciones. Para demostrar lo anterior, es necesario partir de la idea de que la publicación de dichos datos no puede considerarse como arbitraria; por el contrario, al estar pendiente de ejecución una orden de aprehensión en su contra, es válido aceptar que la Fiscalía se valga de diversos medios para lograr la comparecencia del indiciado ante el Juez. De esa manera, la expectativa razonable de privacidad se ve minada por la obligación del Estado en materia de justicia penal, consistente en la persecución, captura y enjuiciamiento de los sujetos a los que previamente ha estimado como probables responsables.

### 1a. VI/2021 (10a.)

Recurso de revisión en incidente de suspensión 1/2020. 18 de noviembre de 2020.

La votación se dividió en dos partes: Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, por lo que se refiere al primer punto resolutivo. Mayoría de cuatro votos por lo que se refiere al segundo punto resolutivo, de los Ministros Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Disidente:



Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Alexandra Valois Salazar.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**PROHIBICIÓN DE OTORGAR BENEFICIOS DE LIBERTAD PREPARATORIA A LOS SENTENCIADOS POR EL DELITO DE SECUESTRO. EL ARTÍCULO 19, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO, REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL QUE LO PREVÉ, NO TRANSGREDE LOS DERECHOS DE IGUALDAD, REINSERCIÓN SOCIAL Y DIGNIDAD HUMANA.**

Hechos: Se radicó una causa penal en contra de una persona por el delito de secuestro agravado; seguido el procedimiento penal, el Tribunal del Juicio Oral dictó sentencia condenatoria negándole todo beneficio de ley, la resolución fue recurrida en casación modificándola. En contra de esta resolución se promovió amparo directo en el que se planteó, entre otras cuestiones, la inconstitucionalidad del artículo 19, párrafo primero, de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Tribunal Colegiado de Circuito consideró que el precepto impugnado no vulneraba los principios de igualdad, reinserción social y dignidad humana.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 19, párrafo primero, de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no transgrede los derechos de igualdad, reinserción social y dignidad humana.

Justificación: La negativa de otorgar beneficios preliberacionales no implica una violación a las medidas previstas en el artículo 18 de la Constitución General para lograr la reinserción social del sentenciado, pues su otorgamiento no es una obligación constitucional, por el contrario, se trata de una facultad para el legislador ordinario quien, por razones de política criminal, consideró que no



en todos los casos debían concederse dichos beneficios. Tampoco se vulnera el principio de igualdad, ya que esa negativa no constituye una discriminación por exclusión que atente contra los derechos fundamentales, sino una distinción introducida por el legislador que se justifica razonablemente en la mayor relevancia penal, así como en el impacto más grave que tiene el delito de secuestro en la afectación a la seguridad y a la salud públicas como bienes jurídicos protegidos por las normas penales. Por último, la prohibición de otorgar los beneficios aludidos no vulnera el principio de dignidad humana, en virtud de que no puede sostenerse que de la aplicación o inaplicación de aquéllos dependa la debida salvaguarda de ese principio, por el contrario, dicha prohibición presupone la existencia de un proceso criminal debidamente concluido, que ha llevado a la autoridad judicial a imponer una sentencia condenatoria en contra de una persona que debe compurgar una pena de prisión determinada de acuerdo con las leyes aplicables y las circunstancias que singularizaron el caso concreto.

#### 1a. XII/2021 (10a.)

Amparo en revisión 1074/2017. 2 de mayo de 2018. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Héctor Vargas Becerra.

Amparo en revisión 1093/2019. 10 de junio de 2020. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto particular. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Santiago J. Vázquez Camacho.

Amparo directo en revisión 4295/2019. 28 de octubre de 2020. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto particular. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Suleiman Meraz Ortiz.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**SUSPENSIÓN DEFINITIVA DEL ACTO RECLAMADO. EN TRATÁNDOSE DE FICHAS DE BÚSQUEDA PUBLICADAS POR LA AUTORIDAD MINISTERIAL, CON EL OBJETO DE QUE LA CIUDADANÍA COLABORE EN LA BÚSQUEDA DE PERSONAS SUSTRÁIDAS DE LA ACCIÓN DE LA JUSTICIA, PROCEDE OTORGARLA ÚNICAMENTE PARA EL EFECTO DE QUE SE ELIMINEN DE LAS MISMAS LOS SEÑALAMIENTOS DIRECTOS SOBRE LA RESPONSABILIDAD PENAL DEL QUEJOSO, PERO NO DEBEN SUPRIMIRSE EN SU TOTALIDAD.**

Hechos: En un recurso de revisión hecho valer por el Fiscal General del Estado de Guanajuato, se impugnó la resolución interlocutoria dictada por la Juez constitucional que concedía a una persona sustraída de la acción de la justicia, la suspensión definitiva del acto reclamado, a efecto de que fuera retirada de la página de Internet oficial de dicha autoridad, una ficha de búsqueda en la que aparecían su nombre, fotografía, datos generales y una frase que lo incriminaba, por estimar que la misma lo exhibía como delincuente, sin que mediara sentencia dictada por un Juez competente.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que únicamente los señalamientos directos que insinúan la responsabilidad penal del quejoso, serían el elemento que podría impactar en el principio de presunción de inocencia, como regla de trato, en su vertiente extraprocesal; y a efecto de mediar entre ese derecho y el interés público de la sociedad en la persecución de los delitos, la suspensión únicamente debe ser para que se eliminen esos señalamientos, debiendo persistir la publicación de la ficha de búsqueda.

Justificación: Lo anterior es así, porque no concurre uno de los requisitos a que se refiere el artículo 128 de la Ley de Amparo, para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado a petición de parte, ya que si bien ésta constituye una regla general, lo cierto es que encuentra excepciones y salvedades, justificadas en razones de orden público e interés social, así como la salvaguarda de la seguridad e integridad de las personas y la ejecución de técnicas de investigación o medidas cautelares ordenadas por autoridad judicial. En ese tenor, tomando en cuenta que el orden público y el interés social se afectan cuando con la suspensión, se priva a la colectividad de un beneficio que le



otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría, procede señalar que, investigar y perseguir los delitos es una obligación del Estado que tiene como fin la sanción de los responsables. Dentro de ese fin, entonces, se vuelve preponderante la utilización de todos los medios legales disponibles que permitan la persecución, captura y enjuiciamiento de los sujetos involucrados. No obstante lo anterior, con el objeto de no desatender la delicada garantía constitucional de la presunción de inocencia del quejoso, como regla de trato, la suspensión debe ser únicamente para el efecto de que no se exponga al quejoso en los términos que se hizo en la ficha, eliminando la frase inculpativa, sin que tal razonamiento se pueda hacer extensivo al resto de los datos expresados en la ficha de búsqueda, como son el nombre y fotografía del quejoso y que se consideran necesarios por la fiscalía para facilitar la colaboración en la localización de personas sustraídas de la acción de la justicia.

#### 1a. VII/2021 (10a.)

Recurso de revisión en incidente de suspensión 1/2020. 18 de noviembre de 2020.

La votación se dividió en dos partes: Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, por lo que se refiere al primer punto resolutivo. Mayoría de cuatro votos por lo que se refiere al segundo punto resolutivo, de los Ministros Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Alexandra Valois Salazar.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.





## **Subsección 2**

# **EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD**

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE RECURSOS PROVENIENTES DE SUBSIDIOS FEDERALES ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL CONVENIO DE COORDINACIÓN PARA LA DISTRIBUCIÓN Y EJERCICIO DE LOS SUBSIDIOS DEL PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA EN LA VERTIENTE DE "INFRAESTRUCTURA PARA EL HÁBITAT" CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE ZACAPU, ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL, SINO QUE SU**



**TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL CONVENIO DE COORDINACIÓN PARA LA DISTRIBUCIÓN Y EJERCICIO DE LOS SUBSIDIOS DEL PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA EN LA VERTIENTE DE "INFRAESTRUCTURA PARA EL HÁBITAT" CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE ZACAPU, ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL).**

**VI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN LA QUE ADUCE QUE LA DEMANDA FUE PRESENTADA DE MANERA EXTEMPORÁNEA, AL HABERSE RECLAMADO UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL CONVENIO DE COORDINACIÓN PARA LA DISTRIBUCIÓN Y EJERCICIO DE LOS SUBSIDIOS DEL PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA EN LA VERTIENTE DE "INFRAESTRUCTURA PARA EL HÁBITAT" CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE ZACAPU, ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL).**

**VII. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**VIII. HACIENDA MUNICIPAL. LOS RECURSOS QUE LA INTEGRAN, INCLUSO LOS SUBSIDIOS FEDERALES, DEBEN EJERCERSE EN FORMA DIRECTA POR LOS AYUNTAMIENTOS O POR QUIENES ELLOS AUTORICEN CONFORME A LA LEY (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL CONVENIO DE COORDINACIÓN PARA LA DISTRIBUCIÓN Y EJERCICIO DE LOS SUBSIDIOS DEL PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA EN LA VERTIENTE DE "INFRAESTRUCTURA PARA EL HÁBITAT" CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE ZACAPU, ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL).**

**IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA**



**EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL CONVENIO DE COORDINACIÓN PARA LA DISTRIBUCIÓN Y EJERCICIO DE LOS SUBSIDIOS DEL PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA EN LA VERTIENTE DE "INFRAESTRUCTURA PARA EL HÁBITAT" CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE ZACAPU, ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL).**

**X. HACIENDA MUNICIPAL. LOS SUBSIDIOS FORMAN PARTE DE ELLA UNA VEZ QUE SE AUTORIZA SU TRANSFERENCIA PARA LA REALIZACIÓN DE FINES ESPECÍFICOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL CONVENIO DE COORDINACIÓN PARA LA DISTRIBUCIÓN Y EJERCICIO DE LOS SUBSIDIOS DEL PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA EN LA VERTIENTE DE "INFRAESTRUCTURA PARA EL HÁBITAT" CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE ZACAPU, ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL).**

**XI. RECURSOS PROVENIENTES DE SUBSIDIOS FEDERALES. NO SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI EL MUNICIPIO ACTOR NO ACREDITA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN EL CONVENIO RESPECTIVO PARA SU ENTREGA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL CONVENIO DE COORDINACIÓN PARA LA DISTRIBUCIÓN Y EJERCICIO DE LOS SUBSIDIOS DEL PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA EN LA VERTIENTE DE "INFRAESTRUCTURA PARA EL HÁBITAT" CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISÉIS, AL MUNICIPIO DE ZACAPU, ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 162/2018. MUNICIPIO DE ZACAPU, ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. 22 DE MAYO DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. DISIDENTES: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE:



**NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: LUIS MAURICIO RANGEL ARGÜELLES.**

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

VISTOS; Y  
RESULTANDO:

**1. PRIMERO. Presentación de la Controversia Constitucional.** Por escrito recibido el treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Víctor Pérez García, en su carácter de síndico del Ayuntamiento de Zacapu, Michoacán, promovió controversia constitucional, demandando los actos que más adelante se precisan, emitidos y ejecutados por las autoridades del Estado de Michoacán que a continuación se señalan:

**Autoridad demandada:**

- El Poder Ejecutivo Federal.

**Actos impugnados:**

- El haber retenido hasta hoy en día, de manera unilateral, ilegal e inconstitucional la cantidad de **\$3,766,085.00 (tres millones setecientos sesenta y seis mil ochenta y cinco pesos 00/100 M.N.)**, que por concepto de subsidios le corresponden al Municipio quejoso, ello con base en el Convenio de Coordinación para la Distribución y Ejercicio de los Subsidios del Programa de Infraestructura en la Vertiente de "Infraestructura para el HABITAD", correspondiente al ejercicio fiscal 2016 dos mil dieciséis; y que fuere celebrado el día 13 trece de abril del año 2016 (dos mil dieciséis), por una parte por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); y por la otra, el Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Zacapu, Estado de Michoacán de Ocampo; recursos económicos provenientes del Ramo Administrativo 15 "Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano", y autorizados por el poder



u órgano accionado, mediante oficio SDUV/UPAIS/HÁBITAD/16/A/S/002/16, de fecha 11 once de abril de 2016 dos mil dieciséis;

- El haber ordenado a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), omitiera la entrega vía transferencia electrónica o cheques al Municipio de Zacapu, Estado de Michoacán de Ocampo, la cantidad de **\$3,766,085.00 (tres millones setecientos sesenta y seis mil ochenta y cinco pesos 00/100 M.N.)**, y que por concepto de subsidios le corresponden al Municipio quejoso, ello con base en el Convenio de Coordinación para la Distribución y Ejercicio de los Subsidios del Programa de Infraestructura en la Vertiente "Infraestructura para el HABITAT", relativo al ejercicio fiscal 2016 (dos mil dieciséis); retenciones que se han llevado a cabo, pese a que en las fechas acordadas en el Convenio y al tenor de las Reglas y Programa de Operación, las obras ya fueron realizadas por el Municipio quejoso; obras que además, fueron debidamente aprobadas en todas sus etapas y conclusión por el enlace designado por la propia Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); recursos económicos, que con anterioridad fueron legalmente autorizados por el propio Poder Ejecutivo Federal, según oficio SDUV/UPAIS/HÁBITAD/16/A/S/002/16, de fecha 11 once de abril de 2016 (dos mil dieciséis); y,

- El haber retenido hasta hoy día, de manera unilateral, ilegal e inconstitucional la cantidad de **\$3,766,085.00 (tres millones setecientos sesenta y seis mil ochenta y cinco pesos 00/100 M.N.)**, y que por concepto de subsidios que le corresponden al Municipio quejoso, ello con base en el Convenio de Coordinación para la Distribución y Ejercicio de los Subsidios del Programa de Infraestructura en la Vertiente "Infraestructura para el HABITAT", relativo al ejercicio fiscal 2016 (dos mil dieciséis) ; retenciones que se han llevado a cabo, sin que existan facultades legales en la demandada, ni documento suscrito por el Ayuntamiento accionante, en el cual se autoricen las retenciones de mérito; ni tampoco existió causa de rescisión o terminación anticipada del Convenio de mérito; todo lo cual, viene a transgredir en forma directa los principios constitucionales de la libre administración de la hacienda municipal y el ejercicio directo de los recursos municipales, consagrados a favor del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Zacapu, Michoacán, por el artículo 115 de la Carta Fundamental de la Nación.

**2. SEGUNDO. Antecedentes.** Los antecedentes del caso, narrados en la demanda, son los siguientes:



a) Los integrantes del Municipio de Zacapu, Michoacán, gestionaron recursos económicos y programas sociales del orden Federal y Estatal con el objetivo de mejorar la infraestructura de ese Municipio y paliar la pobreza, motivo por el cual, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), informó de un programa denominado "Programa de infraestructura en la vertiente de infraestructura para el HABITAT" cuyo objetivo principal era mejorar la disponibilidad y calidad de la infraestructura básica complementaria, así como el equipamiento, imagen y entorno de las áreas urbanas, suburbanas y en proceso de urbanización, con la finalidad de permitir aumentar el grado de cohesión social, así como reducir la incidencia de marginación y atender las necesidades de vivienda de la población en situación de pobreza; por lo que debido a la conformación social del Municipio, los altos índices de marginación registrados en el mismo, éste reunía los requisitos para ser beneficiario de dicho programa.

b) Previo al análisis del Municipio para determinar los centros de población que podían ser beneficiarios por el programa, así como definir los presupuestos del costo de las obras a realizar, el Municipio propuso al Ejecutivo Federal las obras y el costo de cada una de ellas, a saber: a) Construcción de la calle Clara Córdoba Morán, con un costo de **\$2'195,391.78 (dos millones ciento noventa y cinco mil trescientos noventa y un pesos 78/100 M.N.)**; b) Construcción de la calle Gonzalo López Cid, con un costo de **\$997,481.27 (novecientos noventa y siete mil cuatrocientos ochenta y un pesos 27/100 M.N.)**; Construcción de la calle Jaime Nunó, con costo de **\$2'928,916.21 (dos millones novecientos veintiocho mil novecientos dieciséis pesos 21/100 M.N.)**; y d) Habilitación del Centro de Desarrollo Comunitario Cuauhtémoc Cárdenas 2a. Etapa, con un costo de **\$602,667.81 (seiscientos dos mil seiscientos sesenta y siete pesos 81/100 M.N.)**, dichas obras fueron presupuestadas por las partes en la presente controversia, por la cantidad de **\$7'532,170.00 (siete millones quinientos treinta y dos mil ciento setenta pesos 00/100 M.N.)**, cantidad que fue aprobada por ambas partes para realizarlas de manera conjunta, comprometiéndose a aportar cada una la mitad de la última cantidad referida, esto es, **\$3'766,085.00 (tres millones setecientos sesenta y seis mil ochenta y cinco pesos 00/100 M.N.)**.

c) Una vez hecho del conocimiento de las partes el presupuesto de las obras a realizarse de manera conjunta, el trece de abril de dos mil dieciséis, el Municipio y el Ejecutivo Federal por conducto de la SEDATU, firmaron el "Con-



venio de Coordinación para la Distribución y Ejercicio de los Subsidios del Programa de Infraestructura en la Vertiente de Infraestructura para el HÁBITAT", correspondiente al ejercicio fiscal dos mil dieciséis, en donde el Municipio comenzó las obras pactadas en dicho convenio.

d) Pese a la existencia del convenio de colaboración entre el Municipio actor y el Ejecutivo Federal y de las manifestaciones de este último para erogar las aportaciones pactadas, finalmente se negó a realizar el pago de la aportación pactada bajo el argumento de que debido a que la federación tuvo que enfrentar diversas eventualidades, se habían agotado los recursos económicos y por ende, estaba imposibilitado para realizar las aportaciones convenidas.

e) Que derivado del incumplimiento por parte del Gobierno Federal y debido a las exigencias de los pobladores del Municipio de Zacapu, Michoacán, el Municipio se vio en la necesidad de convenir con los contratistas para poder concluir las obras, razón por la cual, ante la falta de pago a los asalariados derivada del incumplimiento del Gobierno Federal, éstos se han visto en la necesidad de acudir a la vía judicial para exigir el pago por la prestación de servicios –obras realizadas– con motivo del convenio de colaboración, acciones judiciales que de llegar a materializarse, dejarían al Municipio accionante totalmente paralizado, por lo que se vería en la necesidad de suspender la prestación de servicios públicos básicos, agravando aún más la situación de marginación de las comunidades.

f) Que los actos omisivos por parte del Ejecutivo Federal por conducto de la SEDATU, atentan contra la libre hacienda municipal y demás prerrogativas contempladas a favor del Municipio de Zacapu, Michoacán, con fundamento en el artículo 115 de la Constitución Federal.

g) En ese tenor de ideas y conforme a lo pactado en el párrafo segundo de la cláusula décima novena del convenio de colaboración, en el que de existir controversias con motivo de la ejecución y cumplimiento del mismo y que no pudieran ser resueltos de común acuerdo, las partes se someterían a la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**3. TERCERO. Conceptos de invalidez.** El Municipio actor planteó un único concepto de invalidez, que en síntesis establece lo siguiente:



a) Que el órgano de gobierno demandado transgrede en detrimento del Municipio de Zacapu, Estado de Michoacán de Ocampo, los principios de libre Municipio y de libre administración de la hacienda pública municipal, contemplados por el numeral 115 del Pacto Federal, trastocando la debida planeación del Gobierno de la Federación que busca, entre otros objetivos, reducir la pobreza material y alimentaria de los sectores rurales y subordinados del país;

b) Tras distinguir las participaciones federales de los subsidios federales para el desarrollo social, el Municipio actor considera que una vez celebrado el Convenio de Coordinación entre la Federación y los Estados o entre aquella y los Municipios, el Ejecutivo Federal es mero detentador precario de los mencionados recursos, pues ahora forman parte de la entidad federativa o en su caso del Municipio, por lo que no existe precepto alguno que le autorice retener, desviar, reasignar, mucho menos apropiarse de esos recursos, pues con ello se trastoca no sólo la Ley de Planeación y sus fines últimos, sino que se vulnera el espíritu de los artículos 26 y 115 de la Carta Fundamental;

c) Que de conformidad con el artículo 115, el Municipio tiene la facultad irrestricta de administrar libremente los recursos económicos que conformen su hacienda, por lo que para lograr tales fines, es menester que tengan los recursos económicos necesarios para hacer frente a las obligaciones inherentes a favor de la colectividad que gobiernan. Por tanto, el Poder Ejecutivo Federal trastoca el patrimonio y la libre autodeterminación del Municipio al retener en su perjuicio la cantidad de **\$3'766,085.00 (tres millones setecientos sesenta y seis mil ochenta y cinco pesos 00/100 M.N.)**;

d) Que de declararse como inconstitucional el proceder de la demandada al retener recursos económicos que le pertenecen al Municipio, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá conminar al Ejecutivo Federal a restituir los daños y perjuicios ocasionados con su actuar, a través del pago de intereses;

e) Que en el contexto del sistema de financiamiento municipal, cuando las autoridades son omisas en satisfacer ciertas cantidades de recursos que la propia Constitución o las leyes les imponen, les infringen un daño ligado a la pérdida del poder adquisitivo de las cantidades que les corresponden; los someten a graves inconvenientes derivados de la imposibilidad de destinar dichos recursos a los rubros que corresponden en el momento previsto, de acuerdo con la



normativa aplicable y en armonía con sus necesidades colectivas; asimismo, los obligan a contratar deuda con particulares –como es el caso del Municipio actor– a fin de solventar las necesidades que no tenían obligación de tener, so pena de enfrentar un conflicto social de grandes magnitudes, por ello se debe pagar una indemnización moratoria cuando el daño se identifica con la falta de pago de una cantidad ya líquida y exigible;

f) Que la autoridad demandada, al retener fondos por los motivos que fueren, pertenecientes a recursos federales cuya entrega debía ser ágil y directa conforme a la calendarización preestablecida, vulnera lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal y, más allá de ello, la autonomía financiera que el artículo 115 de la Constitución Federal garantiza a los Municipios mexicanos;

g) Que la presente controversia constitucional no puede quedarse sin materia por estar el acto reclamado relacionado con recursos regidos por el principio de anualidad; es decir, el Municipio actor considera que no es óbice el principio de anualidad que rige en materia impositiva para que la legislación fiscal establezca recargos para aquellos contribuyentes que incurran en mora a la hora de pagar sus impuestos, ello al considerar que no desaparecen las consecuencias del acto reclamado, pues éste se empobreció y sufrió un quebranto en su patrimonio real al tener que asumir cargas crediticias innecesarias, siendo que el Ejecutivo Federal se enriqueció al manejar durante meses un recurso económico que no le pertenecía más;

h) Que en el caso concreto, el Municipio actor no sólo reclama las retenciones, sino que solicita las indebidas retenciones realizadas por el Poder Ejecutivo, las cuales tuvieron efectos materiales que no han cesado, ni cesarán, aun y cuando se reintegren las cantidades que le corresponden al tenor del decreto, convenio y acuerdo que los autorizó;

i) Que la decisión de este Alto Tribunal referente al establecimiento del pago de intereses, no altera en modo alguno la vigencia anual de las decisiones que el Congreso de la Unión y las autoridades federativas correspondientes tomaron en relación con la dotación y repartición de los subsidios del programa de infraestructura en la vertiente de "Infraestructura para el HABITAT", sino que se orientará, en todo caso, a dar eficacia a las mismas, eficacia que se vio merma por la retención que indebidamente practicó el Poder Ejecutivo Federal;



j) Que como en la presente controversia no se está en el caso de declarar la invalidez de una norma general, lo que procede es aplicar la regla general expresada en el primer párrafo del artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia y precisar entonces las acciones necesarias para resarcir al Ayuntamiento actor por los daños derivados de las retenciones de recursos que indebidamente sufrió.

**4. CUARTO. Artículos constitucionales que se estiman violados.** Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el actor considera violados son los artículos 26 y 115.

**5. QUINTO. Trámite de la controversia.** Por acuerdo de treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número **162/2018** y, por razón de turno, se designó como instructora a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

**6.** Mediante acuerdo de tres de septiembre de dos mil dieciocho, la Ministra instructora tuvo por **admitida** la demanda respectiva, se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo Federal; asimismo, se dio vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

**7. SEXTO. Contestación de la demanda.** Mediante escrito depositado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintinueve de octubre de dos mil dieciocho,<sup>1</sup> **Misha Leonel Granados Fernández, consejero jurídico del Ejecutivo Federal**, contestó la demanda de controversia constitucional y, en esencia, señaló lo siguiente:

a) Al respecto, en la contestación se invocaron dos causas de improcedencia, consistentes en que **no se agotó el principio de definitividad** y la **ex-temporaneidad** del escrito inicial.

b) Respecto de la causa de improcedencia relativa al principio de definitividad, el Poder Ejecutivo Federal consideró que en la presente controversia

<sup>1</sup> Ibid, fojas 49 a 61.



constitucional no se controvierte la constitucionalidad de una norma o de un acto que afecte o lesione la esfera competencial que tiene consagrada el Municipio actor, sino el supuesto incumplimiento de un convenio, lo cual se traduce en un problema de legalidad, no susceptible de impugnarse a través de la controversia constitucional;

c) En ese sentido, considera que el Municipio actor debió agotar los medios de impugnación a su alcance, que pusieran fin al conflicto del adeudo contractual en cuestión y no internarlo en la vía constitucional, en donde no tienen cabida los actos impugnados que se desprenden del incumplimiento de un acuerdo de voluntades y no de invasión de esferas competenciales;

d) Considera que la demanda intentada es extemporánea básicamente, porque la parte actora nunca acreditó que tuvo conocimiento de los actos que impugna en la fecha que menciona; esto es, el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, aunado a que el convenio base de la acción estuvo vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis;

e) En cuanto al concepto de violación único aducido, *ad cautelam*, lo considera infundado en su totalidad. Lo anterior, porque el principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen un componente resarcitorio, mientras que las segundas, tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los Estados y Municipios económicamente más débiles;

f) Que en la especie no se advierte que se vulnere el principio de libre administración pues es infundado que la autoridad demandada no haya suministrado recurso alguno al Municipio actor, pues resulta claro que sí entregó **\$508,421.55 (quinientos ocho mil cuatrocientos veintiún pesos 55/100 M.N.)** de un total de **\$3'766,085.00 (tres millones setecientos sesenta y seis mil ochenta y cinco pesos 00/100 M.N.)**, previsto en el convenio.

g) Que el hecho de que no se hubiera enterado al Municipio actor alguna otra cantidad a la ya entregada, obedeció a que fue el propio Municipio de Zapcapu el que incumplió con el convenio de referencia.



h) Que a efecto de poder acceder al resto de los recursos, el Municipio actor estaba obligado a cumplir con lo establecido en las cláusulas quinta, sexta y octava, del convenio; esto es, a entregar la información y documentación referente a la ejecución del programa en sus treinta y cinco proyectos a su cargo, relativos a las modalidades de mejoramiento del entorno urbano y desarrollo comunitario, lo cual en la especie no aconteció, por lo que operó, de conformidad con el propio convenio, la rescisión justificada sin responsabilidad del Gobierno Federal en términos de lo dispuesto en la cláusula décima quinta, en sus incisos, a), b) y f);

i) Que bajo estas condiciones, no es jurídicamente posible argumentar que el incumplimiento de la propia actora al convenio, conlleve que la autoridad demandada vulnerara en su perjuicio el artículo 115 de la Constitución General, razón suficiente para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declare infundado por inoperante el concepto de invalidez;

j) Que no puede existir violación al ámbito municipal por parte del Ejecutivo Federal por una supuesta conculcación al artículo 26 constitucional, puesto que este dispositivo establece atribuciones al presidente de la República para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo entre otros;

k) Que respecto de la generación de daños y perjuicios ocasionados, así como el pago de intereses legales, dicho razonamiento deviene infundado, pues para que éstos operaran, se requeriría un incumplimiento por parte del Ejecutivo Federal, cuestión que no se actualiza, pues fue el Municipio quien incumplió tanto el convenio como las reglas de operación, además que el convenio no establece cláusula alguna en la que se advierta la obligación o el compromiso del Poder Ejecutivo de cubrir intereses, motivado por el supuesto daño y perjuicio causado al accionante.

**8. SÉPTIMO. Opinión de la Procuraduría General de la República.** El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.



**9. OCTAVO. Audiencia para la presentación de pruebas y alegatos.** Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, con fecha trece de diciembre de dos mil dieciocho, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos de los artículos 32 y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo la relación de las constancias de autos, se admitieron las pruebas documentales ofrecidas por las partes, se tuvieron por presentados los escritos de contestación y alegatos del Poder Ejecutivo Federal, así como el escrito de alegatos del Municipio actor, por lo que se puso el expediente en estado de resolución.

**10. NOVENO. Dictamen.** Previo dictamen formulado por la Ministra instructora, por auto de veintiuno de febrero de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, acordó remitir el asunto para su avocamiento y resolución a la Primera Sala de este Alto Tribunal, en la que se encuentra adscrita la Ministra instructora.

**11. DÉCIMO. Avocamiento.** Mediante auto de veintiocho de febrero de dos mil diecinueve, el presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó avocarse al conocimiento del asunto y devolver los autos a la ponencia de la Ministra instructora, para formular el proyecto de resolución correspondiente.

#### CONSIDERANDO:

**12. PRIMERO. Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>2</sup> 1o. de

<sup>2</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

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



la ley reglamentaria de la materia;<sup>3</sup> 10, fracción I<sup>4</sup> y 11, fracción V,<sup>5</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I<sup>6</sup> y tercero,<sup>7</sup> del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del trece de mayo de dos mil trece, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Zacapu, Michoacán y el Poder Ejecutivo Federal, en el entendido de que no se impugna una norma general, por lo que resulta innecesaria la mayoría calificada de los Ministros para su resolución.

**13. SEGUNDO. Precisión de los actos impugnados.** Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concreta y específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor.

**14.** De esta manera, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamenta-

<sup>3</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>4</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>5</sup> **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

<sup>6</sup> **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y **aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general**, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

<sup>7</sup> **TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."



ria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

15. De la demanda que dio origen a la presente controversia constitucional, se advierte que el Municipio actor señaló como actos impugnados los siguientes:

- El haber **retenido hasta hoy en día, de manera unilateral, ilegal e inconstitucional la cantidad de \$3'766,085.00 (tres millones setecientos sesenta y seis mil ochenta y cinco pesos 00/100 M.N.)**, y que por concepto de subsidios le corresponden al Municipio quejoso, ello con base en el Convenio de Coordinación para la Distribución y Ejercicio de los Subsidios del Programa de Infraestructura en la Vertiente de "Infraestructura para el HABITAD", correspondiente al ejercicio fiscal 2016 (dos mil dieciséis); y que fuere celebrado el día 13 trece de abril del año 2016 dos mil dieciséis, por una parte por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); y, por la otra, el Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Zacapu, Estado de Michoacán de Ocampo; recursos económicos provenientes del Ramo Administrativo 15 "Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano", y autorizados por el poder u órgano accionado, mediante oficio SDUV/UPAIS/HÁBITAD/16/A/S/002/16, de fecha 11 once de abril de 2016 dos mil dieciséis;

- El haber ordenado a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), **omitiera la entrega vía transferencia electrónica o cheques al Municipio de Zacapu, Estado de Michoacán de Ocampo, la cantidad de \$3'766,085.00 (tres millones setecientos sesenta y seis mil ochenta y cinco pesos 00/100 M.N.)**, y que por concepto de subsidios le corresponden al Municipio quejoso, ello con base en el Convenio de Coordinación para la Distribución y Ejercicio de los Subsidios del Programa de Infraestructura en la Vertiente "Infraestructura para el HABITAD", relativo al ejercicio fiscal 2016 dos mil dieciséis; retenciones que se han llevado a cabo, pese a que en las fechas acordadas en el convenio y al tenor de las Reglas y Programa de Operación, las obras ya fueron realizadas por el Municipio quejoso; obras que además, fueron debidamente aprobadas en todas sus etapas y conclusión por el enlace designado por la propia Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU);



recursos económicos, que con anterioridad fueron legalmente autorizados por el propio Poder Ejecutivo Federal, según oficio SDUV/UPAIS/HÁBITAD/16/A/S/ 002/16, de fecha 11 once de abril de 2016 dos mil dieciséis; y,

• El haber **retenido hasta hoy día, de manera unilateral, ilegal e inconstitucional la cantidad de \$3'766,085.00 (tres millones setecientos sesenta y seis mil ochenta y cinco pesos 00/100 M.N.), y que por concepto de subsidios que le corresponden al Municipio quejoso**, ello con base en el Convenio de Coordinación para la Distribución y Ejercicio de los Subsidios del Programa de Infraestructura en la Vertiente "Infraestructura para el HABITAT", relativo al ejercicio fiscal 2016 dos mil dieciséis; retenciones que se han llevado a cabo, sin que existan facultades legales en la demandada, ni documento suscrito por el Ayuntamiento accionante, en el cual se autoricen las retenciones de mérito; ni tampoco existió causa de rescisión o terminación anticipada del convenio de mérito; todo lo cual, viene a transgredir en forma directa los principios constitucionales de la libre administración de la hacienda municipal y el ejercicio directo de los recursos municipales, consagrados a favor del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Zacapu, Michoacán, por el artículo 115 de la Carta Fundamental de la Nación.

16. De la transcripción se aprecia que el Municipio actor refiere la retención y consecuente omisión de cumplimiento total de la cantidad pactada en el convenio celebrado con el Ejecutivo Federal correspondiente al ejercicio dos mil dieciséis.

17. Por tanto, con la finalidad de resolver lo efectivamente planteado, se tienen como actos impugnados:

1. La omisión de cumplir cabalmente el Convenio de Coordinación para la Distribución y Ejercicio de los Subsidios del Programa de Infraestructura, en la vertiente de Infraestructura para el Hábitat, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil dieciséis, cuya vigencia terminó el treinta y uno de diciembre del referido año, en el cual se obligó a entregar la cantidad de **\$3'766,085.00 (tres millones setecientos sesenta y seis mil ochenta y cinco pesos 00/100 M.N.)**.

2. La omisión de pago de los intereses correspondientes.



**18. TERCERO. Oportunidad.** Procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, para lo cual es determinante definir si los actos impugnados son actos positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P./J. 43/200,<sup>8</sup> tratándose de omisiones la oportunidad se actualiza día a día. A continuación, se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha distinguido entre actos positivos y omisiones.

**19.** En la controversia constitucional **5/2004**,<sup>9</sup> en la cual el Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, impugnó los descuentos de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, notificadas en oficios **1975/2003** y **2125/2003**<sup>10</sup> la Suprema Corte consideró que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

**20.** En la controversia constitucional **20/2005**,<sup>11</sup> el Municipio de Acapulco de Juárez demandó la invalidez del Oficio **SFA/0442/04** de veintisiete de enero de dos mil cinco, suscrito por el secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero mediante el cual le negaron una solicitud de regularización de entrega de participaciones federales, así como la omisión de

<sup>8</sup> Tesis: P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001 en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras esta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h) de la Constitución General, en relación a los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

<sup>9</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>10</sup> Foja 28 de la sentencia.

<sup>11</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.



pago de los intereses que se generaron con motivo del retraso de la entrega de las mismas.<sup>12</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

**21.** En la controversia constitucional **37/2012**<sup>13</sup> el Municipio de Santiago Amoltepec, Estado de Oaxaca, reclamó la falta de entrega de las participaciones y aportaciones federales que le corresponden. La sentencia considera que este acto fue impugnado como un acto de retención, pues adujo que al acudir a recibirlos le fueron negados. Dicho acto se impugna no como una omisión, sino más bien como un acto de retención, derivado de la negativa a entregar los recursos por conducto de determinadas personas.<sup>14</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

**22.** En la controversia constitucional **67/2014**<sup>15</sup> el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió la no entrega de los recursos financieros que legalmente le corresponde recibir al Municipio actor por conducto del tesorero municipal Manuel César Sánchez Zabaleta desde la primera quincena de enero de dos mil catorce. Se estimó que la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de demanda de controversia contra omisiones, que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando una situación permanente que se reitera día a día, permitiendo en cada una de esas actualizaciones la impugnación de dicho no actuar. Así, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, concluyó que debe considerarse oportuna la presentación de la demanda el doce de junio de dos mil catorce, ya que el Municipio actor reclama de forma absoluta la falta de pago desde el mes de enero del mismo año.<sup>16</sup>

**23.** En la controversia constitucional **78/2014**,<sup>17</sup> el Municipio de Tlaquilteango, Estado de Morelos, demandó del Poder Ejecutivo Local 1) la retención o

<sup>12</sup> Foja 49 de la sentencia.

<sup>13</sup> Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>14</sup> Foja 35 de la sentencia.

<sup>15</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>16</sup> Foja 29 de la sentencia.

<sup>17</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.



descuento de una parte de las participaciones federales municipales correspondientes al mes de julio de dos mil catorce; 2) la omisión de resarcir económicamente con motivo de la retención o descuento de las participaciones federales del pago de los intereses a partir del mes de julio; 3) la omisión de entregar las constancias de liquidación de participaciones federales al Municipio actor; 4) la omisión de informar detalladamente la forma y términos de cómo se entregaron las participaciones que corresponden a cada Municipio; 5) el descuento mensual del mes de julio y los subsecuentes. Respecto de los actos identificados con los numerales 1) y 2), la sentencia estima que se trata de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con motivo de la retención o descuento.<sup>18</sup>

**24.** Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determina que son omisiones, pues el Municipio actor impugna de forma absoluta la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.<sup>19</sup> Finalmente por lo que hace al acto 5) debe tenerse en tiempo toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

**25.** En la controversia constitucional **73/2015**,<sup>20</sup> el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince, 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el Ejercicio Fiscal de dos mil quince, y 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil quince el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

<sup>18</sup> Foja 18 de la sentencia.

<sup>19</sup> Foja 22 de la sentencia.

<sup>20</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.



**26.** En la controversia constitucional **118/2014**,<sup>21</sup> promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la demanda en contra de: 1) la autorización y entrega de los recursos económicos municipales por concepto de participaciones y aportaciones federales respecto a los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, incluyendo ajustes cuatrimestrales y cálculo de diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación a José Ramírez, supuesto tesorero municipal de San Agustín Amatengo, Estado de Oaxaca, del uno de enero al veintisiete de junio de dos mil catorce; 2) la retención de recursos federales participables a partir del dos de diciembre de dos mil catorce. En relación con el acto 1) la sentencia consideró que se trataba de una entrega indebida,<sup>22</sup> por lo que le era aplicable el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria. Por lo que hace a los actos precisados en el numeral 2) la sentencia estimó que se trataba de una omisión, consistente en la falta de entrega de recursos municipales.<sup>23</sup>

**27.** Conforme a los referidos precedentes es posible advertir que esta Suprema Corte ha tenido por actos positivos: a) los descuentos, b) los pagos parciales, c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales, y d) la negativa expresa del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, se consideran omisiones la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etc.

**28.** Respecto a los actos positivos el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la promoción de la demanda será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.<sup>24</sup> Por su parte, la oportuni-

<sup>21</sup> Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

<sup>22</sup> Foja 45 de la sentencia.

<sup>23</sup> Foja 51 de la sentencia.

<sup>24</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**



dad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

**29.** Ahora bien, en el presente caso el Municipio Actor impugna un acto omisivo el cual consiste en la falta de entrega de la cantidad de \$3'766,085.00 (tres millones setecientos sesenta y seis mil ochenta y cinco pesos 00/100 M.N.), derivado del Convenio de Coordinación para la Distribución y Ejercicio de los Subsidios del Programa de Infraestructura en la Vertiente "Infraestructura para el Hábitat", relativo al ejercicio fiscal dos mil dieciséis, celebrado entre el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y, por otra parte, el Municipio de Zacapu, Michoacán.

**30.** El acto impugnado constituye una omisión total porque lo reclamado por el Municipio actor es la falta de entrega de una cantidad que le correspondía por concepto de los recursos del Convenio de Coordinación para la Distribución y Ejercicio de los Subsidios del Programa de Infraestructura en la Vertiente "Infraestructura para el HÁBITAT", correspondiente al ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

**31.** En ese sentido, no pasa inadvertido para esta Primera Sala el hecho de que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, realizó un pago parcial por la cantidad de \$508,421.55 (quinientos ocho mil cuatrocientos veintiún pesos 55/100 M.N.), como se desprende del Informe de Avance Financiero de la SEDATU, con fecha de apertura de veintiséis de julio de dos mil dieciséis;<sup>25</sup> sin embargo, el que se haya hecho un pago parcial de los recursos del programa, ello no significa que se trate de una omisión parcial, dado que en términos de la cláusula séptima del convenio de coordinación, los recursos se entregarían en ministraciones.<sup>26</sup>

**"Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

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

<sup>25</sup> Visible a foja 164 de la controversia constitucional 162/2018.

<sup>26</sup> Visible a foja 157 anverso y reverso, *ibidem*.



**32.** Por tanto, si el Municipio accionante alega que no obstante de haber cumplido el convenio, no le fue entregada la parte restante del monto comprometido por la dependencia de la administración pública federal, **esa porción se considera una omisión total**, porque la obligación de pago se originó, en su caso, una vez que el Municipio ejecutó los actos a que lo obligaba el convenio.

**33.** De esta forma, al valorarse como una omisión total de entrega, la oportunidad para impugnarla se actualiza de momento a momento y, por ende, **se considera que la controversia se promovió en tiempo**.

**34.** Similares consideraciones se tomaron en cuenta por esta Primera Sala al resolver la controversia constitucional **222/2017**, en sesión de catorce de noviembre de dos mil dieciocho.<sup>27</sup>

**35. CUARTO. Legitimación activa.** Se procede a realizar el estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

**36.** El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal faculta a los Municipios de una entidad federativa para promover controversias constitucionales en las cuales se cuestione la constitucionalidad de sus actos o de sus disposiciones de carácter general.

**37.** Asimismo, conforme a los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>28</sup> el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien compa-

<sup>27</sup> Por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente). En contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>28</sup> Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

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



rece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

**38.** En el caso, del escrito de la demanda de controversia constitucional se desprende que promueve la controversia constitucional el síndico municipal del Ayuntamiento Constitucional de Zacapu, Michoacán, carácter que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría y validez que le fue otorgada por el Instituto Electoral de Michoacán, el once de junio de dos mil quince.<sup>29</sup>

**39.** De acuerdo con el artículo 51, fracción VIII,<sup>30</sup> de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, corresponde al síndico la representación legal del Municipio en los litigios en que éste sea parte; por lo que procede reconocerle su legitimación para promover el presente medio de control de la regularidad constitucional. Así también, la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

**40. QUINTO. Legitimación Pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

**41.** En el caso, el Municipio actor señaló como autoridad demandada al Poder Ejecutivo Federal, al cual le atribuyó la omisión en el cumplimiento del Convenio de Coordinación para la Distribución y Ejercicio de subsidios del Programa de Infraestructura para la construcción de la obra "HÁBITAT", correspondiente al ejercicio fiscal dos mil dieciséis, celebrado el trece de abril de dos mil dieciséis.

**42.** En ese sentido, Misha Leonel Granados Fernández, consejero jurídico del Ejecutivo Federal, dio contestación a la demanda en representación del

<sup>29</sup> Ibid, foja 43.

<sup>30</sup> "Artículo 51. Son facultades y obligaciones del Síndico: ...

"VIII. Representar legalmente al municipio, en los litigios en que éste sea parte y delegar dicha representación, previo acuerdo del Ayuntamiento; ..."



presidente de los Estados Unidos Mexicanos, personalidad que acredita con la copia certificada del nombramiento expedido por el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, el nueve de junio de dos mil diecisiete, en la cual se le nombra consejero jurídico del Ejecutivo Federal.<sup>31</sup>

**43.** En consecuencia, Misha Leonel Granados Fernández tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo Federal en el juicio de controversia constitucional.

**44. SEXTO. Estudio de las causas de improcedencia.** Del escrito de contestación de demanda se desprende que el Poder Ejecutivo Federal hace valer las causales de improcedencia previstas en el artículo 19, fracciones VI y VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>32</sup>

**45.** En cuanto a la primera causal de improcedencia, el demandado expone que el Municipio actor no agotó la vía legal prevista para la solución del conflicto, pues lo planteado es una controversia del orden administrativo en contra de la cual proceden recursos ordinarios, razón por la cual debieron haberse agotado, sin que sea suficiente que se haga valer la violación al artículo 115 de la Constitución Federal, porque entonces se deja al arbitrio del actor determinar la procedencia de la controversia.

**46.** La causal de improcedencia es **infundada**, porque esta Primera Sala constata, de las constancias de autos, que el Municipio actor hace valer la violación a la Constitución Federal, en sus artículos 26 y 115 y, específicamente, al artículo 115, fracción IV, en sus conceptos de invalidez,<sup>33</sup> pues considera que la omisión de entrega de recursos materia de la presente controversia es un ingre-

<sup>31</sup> Foja 125 del expediente en que se actúa.

<sup>32</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"I. a V. ... .

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

"VIII. ..."

<sup>33</sup> Fojas 18 a 35 de la controversia constitucional 162/2018.



so de los previstos en la mencionada hipótesis legal y que la conducta de la autoridad administrativa de no entregarlos viola la mencionada disposición constitucional.

47. Lo anterior, sin que ello implique dejar al arbitrio del demandante la determinación de la procedencia de la controversia, pues ello depende de la satisfacción de los presupuestos establecidos en la ley reglamentaria.

48. Por consiguiente, la causal de improcedencia sustentada en que debió agotarse el medio ordinario de defensa es infundada.

49. Por otro lado, en la diversa causal de improcedencia, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal aduce que la demanda es extemporánea porque el Convenio de Coordinación cuyo cumplimiento se demanda, estuvo vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, conforme a la cláusula vigésima cuarta del convenio, por lo que el plazo de treinta días establecido en el artículo 21 de la ley reglamentaria, transcurrió a partir del uno de enero de dos mil diecisiete, de modo que a la fecha de presentación de la demanda ya había fenecido.

50. La causal de improcedencia que nos ocupa es **infundada**, porque la vigencia anual del Convenio de Coordinación para la distribución y ejercicio de los subsidios del Programa de Infraestructura, en la vertiente de Infraestructura para el HÁBITAT, correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, en correspondencia con el Presupuesto de Egresos de la Federación en el que se contempló la erogación, no puede desnaturalizar la cualidad omisiva del acto impugnado y sujetar la impugnación al plazo de treinta días previsto en el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

51. En efecto, el hecho de que el convenio de coordinación haya tenido una vigencia anual no se traduce en que finalizado el ejercicio fiscal las partes no puedan reclamar su cumplimiento ni tampoco en que el acto omisivo de falta de entrega de recursos cambie su naturaleza a positivo, puesto que, en todo caso, la anualidad del convenio únicamente incide en la determinación del lapso en que las partes debían ejecutar lo pactado.



**52.** En este entendido, respecto del acto reclamado omisivo, no tiene aplicación el artículo 21 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que la demanda de controversia constitucional debe presentarse dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo reclamado, 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, sino que, por tratarse de omisiones generan una situación permanente hasta en tanto no se satisfaga con la obligación legal.

**53.** Estudiadas las causas de improcedencia, esta Primera Sala procede a realizar el estudio de fondo de la presente controversia constitucional.

**54. SÉPTIMO. Estudio de fondo.** En los motivos de invalidez se hace valer la violación al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política Federal, bajo la consideración de que el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, no ha hecho entrega de los recursos que le correspondían al Municipio actor, con motivo del Convenio de Coordinación para la Distribución y Ejercicio de los Subsidios del Programa de Infraestructura en la Vertiente "Infraestructura para el HÁBITAT", correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, suscrito en fecha trece de abril de dos mil dieciséis.

**55.** La materia de estudio de la presente controversia constitucional es determinar si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo Federal– ha incurrido en la omisión de la entrega de los recursos que le correspondían al Municipio actor por el concepto indicado.

**56.** Por lo anterior, es necesario aludir a lo resuelto por esta Primera Sala en la controversia constitucional **70/2009**, en sesión de dos de junio de dos mil diez, en la que sostuvo que el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>34</sup> establece diversos principios, derechos

<sup>34</sup> "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ... IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, ..."



y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios que garantizan el respeto a la autonomía municipal.

57. Tratándose de ingresos que a su vez integran el gasto federado, los principios reconocidos por esta Primera Sala son los siguientes:

**58. Principio de libre administración de la hacienda municipal**, el cual es consubstancial al régimen constitucional de autonomía y autosuficiencia económica, con el fin de que los Municipios puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

59. Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal, pues se ha sostenido que sólo las participaciones están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

60. Las aportaciones federales son recursos preetiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una preetiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente .

61. Esto último se ha entendido como el **principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento** de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos que la conforman, inclusive los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria –como



los subsidios– deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.

**62. El principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios**<sup>35</sup> consiste básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los recursos, por lo que su entrega extemporánea genera el pago de los intereses correspondientes.

**63.** No obstante que el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política Federal sólo se refiera a participaciones federales, la obligación de pago de intereses resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales y a los subsidios, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal una vez que *ex lege* se autoriza su transferencia para la realización de los fines establecidos en ellos, dado que en ese momento los Municipios tienen derecho a contar con ellos para la ejecución de los programas respectivos y, por lo tanto, se puede decir que han sido incorporados a su hacienda.

**64.** Asentado lo anterior, en el presente caso se demanda la omisión de pago de recursos del Programa de Infraestructura para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, en su vertiente "Infraestructura para el HÁBITAT", conforme al Convenio de Coordinación para la distribución y ejercicio de los subsidios correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, suscrito en fecha doce de julio de dos mil dieciséis.

**65.** El programa de infraestructura constituye uno de los ejes centrales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el cual buscó orientar la funcionalidad integral de la infraestructura existente y nueva del país a través del cumplimien-

---

<sup>35</sup> Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.



to de objetivos específicos en los sectores de Comunicaciones y Transportes, Energía, Hidráulico, Salud, Desarrollo Urbano y Vivienda y Turismo; a fin de potenciar la competitividad de México y así, asegurar que las oportunidades y el desarrollo llegaran a todas las regiones, a todos los sectores y a todos los grupos de la población.

66. Un objetivo del programa de infraestructura consistía en mejorar la disponibilidad y calidad de la infraestructura básica complementaria, así como el equipamiento, imagen y entorno de las áreas urbanas, suburbanas y en proceso de urbanización, con la finalidad de permitir aumentar el grado de cohesión social, así como reducir la incidencia de marginación y atender las necesidades de vivienda de la población en situación de pobreza.

67. En este sentido, el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, contempló un gasto por concepto programas de infraestructura, en distintos rubros de los anexos del propio decreto.

68. El anexo 25, punto 15. Desarrollo agrario, territorial y urbano del propio decreto de Presupuesto de Egresos,<sup>36</sup> sujetó el programa a reglas de operación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre de dos mil quince, bajo el rubro: Reglas de Operación de "El Programa" de Infraestructura para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis,<sup>37</sup> en las cuales se estableció que el objetivo general consistía en mejorar la disponibilidad y calidad de la infraestructura básica y complementaria, así como el equipamiento, imagen y entorno de las áreas urbanas, suburbanas y en proceso de urbanización, que permitieran aumentar el grado de cohesión social, así como reducir la incidencia de marginación y atender las necesidades de vivienda de la población en situación de pobreza.

69. En el capítulo IV "**De las vertientes del programa**" se estableció bajo el rubro Infraestructura para el HÁBITAT, el destino de recursos para obras para introducción o mejoramiento de servicios, infraestructura básica y complemen-

<sup>36</sup> [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5417701&fecha=27/11/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5417701&fecha=27/11/2015)

<sup>37</sup> [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5422018&fecha=31/12/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5422018&fecha=31/12/2015)



taria en el medio urbano, suburbano y rural; además de construir y rehabilitar las vialidades que mejoren la accesibilidad, conectividad y seguridad de peatones, ciclistas y usuarios del transporte público. La modalidad del apoyo se estructuró de la siguiente manera:

Tipos de Obras y Acciones	Monto Máximo	Aportación Federal	Aportación Local
<b>General</b>		Hasta el 60% del costo del proyecto	Al menos el 40% del costo del proyecto
<b>Movilidad</b>	\$4,000,000	Hasta el 50% del costo del proyecto	Al menos el 50% del costo del proyecto
<b>Históricos</b>		Hasta el 50% del costo del proyecto	Al menos el 50% del costo del proyecto

71. En el capítulo 5 "De las instancias participantes", se previó la posibilidad de que los gobiernos municipales fueran instancias ejecutoras,<sup>38</sup> para lo

<sup>38</sup> Capítulo 5. De las instancias participantes  
51. Instancia Normativa



cual deberían presentar la solicitud de apoyo y propuesta de inversión ante la representación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano –SE-DATU– en las entidades federativas.

72. Los gobiernos municipales debían recibir una respuesta por escrito respecto a la viabilidad o no del proyecto una vez analizado, y de aprobarse, antes de ejecutar los proyectos, obras o acciones, los participantes tenían que suscribir un convenio de su instrumentación, compromisos y responsabilidades de las partes, así como el monto de recursos federales convenidos para llevar a cabo las acciones.

73. Aprobado el proyecto, el área responsable de la vertiente –Infraestructura para el HÁBITAT– emitiría el oficio correspondiente para que a través de la delegación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, se hiciera del conocimiento de la instancia ejecutora, el número de expediente asignado y posteriormente se hicieran los depósitos correspondientes de acuerdo a la estructura financiera del proyecto por parte de la instancia ejecutora y la propia dependencia, debiendo ejecutarse las obras dentro del ejercicio fiscal correspondiente.

74. En cuanto a la administración de los recursos, las instancias ejecutoras –en el presente caso el gobierno municipal– aperturarían una cuenta bancaria productiva para administrar los subsidios federales; gestionarían ante la delegación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano la liberación

---

La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda a través de la URP, será la instancia normativa del programa y encargada de dirigir, planear, programar, coordinar y evaluar su funcionamiento.

52. Instancias Ejecutoras

Podrán ser Instancias Ejecutoras del Programa de Infraestructura las siguientes:

- a) Los gobiernos municipales o demarcaciones territoriales del Distrito Federal;
- b) Los gobiernos de las entidades federativas y el Distrito Federal;
- c) Las organizaciones de la sociedad civil;
- d) Los propios beneficiarios o beneficiarias constituidos en comités comunitarios de obra o acción del Programa;
- e) La SEDATU en aquellos casos que el Comité de Validación determine;
- f) Las dependencias de la Administración Pública Federal o entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal;
- g) Personas morales.



respectiva hasta la terminación del proyecto, y serían responsables de presentar ante esta, previo a su captura en el sistema determinado por la dependencia de la Administración Pública Federal, la documentación que comprobara el gasto y la conclusión de los proyectos.

**75.** Finalmente, al concluirse las obras se levantarían actas de entrega-recepción suscritas por representantes de la delegación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, de los gobiernos locales y la comunidad beneficiada, en la que se describieran los conceptos de obra realizados y el presupuesto ejercido. Asimismo, se establecerían los compromisos y/o acuerdos entre participantes para el óptimo funcionamiento, cuidado y conservación del proyecto integral.

**76.** En el presente caso, el Municipio actor adjuntó a su escrito de demanda, entre otras, las documentales siguientes:

**1)** Contrato de obra pública No. MZM-DUOP/AD-017-F3/CONT-017/2016, celebrado el veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis entre el Municipio de Zacapu, Michoacán, y la compañía contratista denominada "Arquitectura y Servicios de la Construcción OCRE MORA S.A. de C.V.;

**2)** Contrato de obra pública No. HAZ-DUOP/LIR-012/HAB-012/2016, celebrado el veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, entre el Municipio de Zacapu, Michoacán, y la compañía constructora denominada "Edificaciones y Construcciones GUZA, S.A. de C.V.;

**3)** Contrato de obra pública No. HAZ-DUOP/LIR-010/HAB-010/2016, celebrado el veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, entre el Municipio de Zacapu, Michoacán, y la compañía constructora denominada ORVENA S.A. de C.V.;

**4)** Contrato de obra pública No. HAZ-DUOP/LIR-011/HAB-011/2016, celebrado el veintisiete de septiembre de dos mil dieciséis entre el Municipio de Zacapu, Michoacán, y el contratista Arq. Guillermo Pérez Magaña;

**5)** Convenio de Coordinación para la distribución y ejecución de los subsidios del programa de infraestructura y el Municipio de Zacapu, Michoacán, celebrado el trece de abril de dos mil dieciséis.



**77.** De las documentales referidas en el párrafo anterior, en específico la última de las enunciadas, se desprende que el Municipio actor y el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), firmaron el convenio de coordinación en el que acordaron que se construirían tres calles, con costo total de \$7'532,170.00 (siete millones quinientos treinta y dos mil ciento setenta pesos 00/100 M.N.), costo que sería dividido en partes iguales, esto es, \$3'766,085.00 (tres millones setecientos sesenta y seis mil ochenta y cinco pesos 00/100 M.N.), lo cual corresponde al 50% del costo del total de las obras.

**78.** Ahora bien, no está acreditado en autos que el Municipio de Zacapu, Michoacán, hubiera recibido la totalidad de los recursos aprobados mediante oficio SDUV/UPAIS/HABITAT/16/A/S/002/16, de once de abril de dos mil dieciséis referentes al programa de infraestructura en su vertiente de "Infraestructura para el HÁBITAT", pactados en el multicitado Convenio de Coordinación, pues reclama la cantidad de \$3, 766,085.00 (tres millones setecientos sesenta y seis mil ochenta y cinco pesos 00/100 M.N.).

**79.** Sobre ese hecho, el Municipio actor refirió que la autoridad demandada adujo que no existía omisión, sino imposibilidad de llevarse a cabo al haberse agotado los recursos económicos en la Federación por que se tuvieron que enfrentar ciertas eventualidades.

**80.** No obstante, contrario al argumento del Municipio accionante, de las constancias remitidas por el Ejecutivo Federal, se advierte que el veintiséis de julio de dos mil dieciséis, la delegación de la SEDATU en el Estado de Michoacán, realizó un depósito a la cuenta bancaria productiva destinada para los recursos con número 0444243852 de la Institución Financiera Banorte por un monto total de \$508,421.55 pesos (quinientos ocho mil cuatrocientos veintiún pesos 55/100 M.N.).

**81.** Tampoco pasa inadvertido, el hecho de que mediante oficio SEDATU/MICH/S.D.U.V./1401/2018, de nueve de agosto de dos mil dieciocho, recibido por el Ayuntamiento de Zacapu, Michoacán, el veinticuatro de agosto siguiente, la delegación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en



Michoacán, con la finalidad de poder dar el cierre al Programa de Infraestructura, en su vertiente de Infraestructura para el HÁBITAT, correspondiente al ejercicio presupuestario dos mil dieciséis y en apego al Capítulo 7 de la Operación del Programa y numeral 7.9<sup>39</sup> correspondiente al cierre de las reglas de operación del programa de infraestructura dos mil dieciséis, se le requirió al Municipio actor para que informara de los avances y conclusión del Programa de Infraestructura para el HÁBITAT, en los treinta y cinco proyectos a su cargo, lo que a la fecha de la contestación de la demanda no había realizado, motivo por el cual la autoridad demandada argumenta la **falta de cumplimiento del Municipio actor**.

**82.** Ahora bien, de la lectura del Convenio de Coordinación se desprende cuáles son las obligaciones de las partes a fin de dar cumplimiento con el "PROYECTO", dichas cláusulas en la parte que interesa son del tenor siguiente:

• **QUINTA. Instancia ejecutora.** 'LAS PARTES' acuerdan que la instancia ejecutora de 'EL PROYECTO' seleccionado de acuerdo con lo dispuesto en 'LAS REGLAS' será el H. Ayuntamiento de Zacapu, en lo sucesivo para tales fines 'EL EJECUTOR', quien es responsable de aplicar los recursos asignados para 'EL PROYECTO' en el marco de 'EL PROGRAMA', con estricto apego a 'LAS REGLAS', así como demás disposiciones jurídicas y administrativas que rigen el ejercicio del gasto público federal. Los recursos federales que se comprometan en este Convenio de Coordinación, están sujetos a la disponibilidad de 'EL PROGRAMA'.

#### <sup>39</sup> 7.9. Cierre de ejercicio

Previo a la elaboración del cierre de ejercicio, las Delegaciones conciliarán con la URP los reintegros reportados por la SHCP en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, así como las aprobaciones y reintegros extemporáneos, posteriormente con apoyo de las Instancias Ejecutoras, integrarán el Cierre de Ejercicio debidamente firmado por todas las autoridades que intervienen en la elaboración del mismo y remitirán copia a la URP en medios impreso y magnético, dentro de los primeros 30 días naturales posteriores a la publicación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

La URP verificará la congruencia de la información entre el documento y el archivo electrónico. Esta información considerará todos los movimientos presupuestarios de los subsidios federales en el ejercicio fiscal y deberá coincidir con lo registrado en el sistema presupuestario de la SEDATU.

Las instancias ejecutoras no gubernamentales deberán presentar a la SEDATU el informe final de actividades en impresión y medios magnéticos, en los mismos términos señalados en el numeral 7.8 de las presentes reglas de operación.



• **SEXTA. Responsabilidades del ejecutor.** 'EL EJECUTOR' de los recursos se apegará estrictamente a dispuesto en 'LAS REGLAS' y el presente instrumento, además, tendrá las responsabilidades siguientes:

"e) Llevar un control de cada uno de los recursos que se aportan mediante este Convenio de Coordinación, el avance físico de las acciones en ejecución, así como formular el acta entrega-recepción de las obras terminadas y/o certificación de acciones.

"f) Formular mensualmente reportes sobre el avance físico-financiero de 'EL PROGRAMA', de conformidad a 'LAS REGLAS', y remitirlos a la 'LA SEDATU', durante los primeros 5 días hábiles del mes inmediato posterior a la fecha del reporte.

"...

"j) La fecha de inicio de los trabajos de 'EL PROGRAMA' será a partir de que 'LA SEDATU' emita el oficio de aprobación correspondiente y entregue los recursos federales comprometidos conforme al calendario autorizado, y para su término se considera el 31 de diciembre de 2016.

"...

"n) Cumplir con las obligaciones cuando actúen como instancia ejecutora contempladas en el numeral 5.2.1.<sup>40</sup> de 'LAS REGLAS' y las demás que resulten aplicables.

#### <sup>40</sup> 5.2.1 Obligaciones de las Instancias Ejecutoras

"Las Instancias Ejecutoras de los proyectos del programa **tendrán las siguientes obligaciones generales:**

"I. Suscribir los instrumentos jurídicos de coordinación que correspondan, de acuerdo con las disposiciones aplicables, en estos instrumentos deberá incluirse la conformidad de las partes para acatar la normatividad del programa y la legislación federal aplicable.

"II. Convenir con las instancias locales competentes la obligación de mantener en buen estado las acciones, obras y equipos apoyados con recursos del programa, así como vigilar y sufragar su continua y adecuada operación, esta responsabilidad será considerada como criterio de elegibilidad para las asignaciones presupuestales en el presente y próximos ejercicios fiscales.

"III. Ejercer los subsidios federales conforme a lo dispuesto en estas Reglas de Operación y en la normatividad federal aplicable.



"• **OCTAVA. Responsabilidades del ejecutor.** 'EL EJECUTOR' será el único responsable de la realización de 'EL PROGRAMA' y deberá sujetarse a todos los reglamentos y ordenamientos de las autoridades competentes en la materia de construcción, seguridad, uso de la vía pública, protección ecológica y del medio ambiente que rijan en el ámbito federal, estatal y municipal, así como a las instrucciones que al efecto le señale 'LA SEDATU'. Cualquier responsabilidad, daños y perjuicios que resultaren por su inobservancia serán a cargo de 'EL EJECUTOR', que podrá ser reclamada por 'LA SEDATU' por la vía judicial correspondiente.

"• **DÉCIMA QUINTA. Rescisión del convenio.** 'LA SEDATU' en cualquier momento podrá rescindir el presente instrumento jurídico, sin que medie resolución judicial y sin responsabilidad alguna, cuando 'EL EJECUTOR' incurra en cualquiera de los siguientes supuestos:

"a) No cumplan en tiempo y forma con los compromisos pactados en este Convenio de Coordinación así como en lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento; el Decreto de Presu-

**"IV. Proporcionar la información sobre los avances y resultados físicos y financieros de los proyectos, así como la que permita efectuar el seguimiento del Programa, utilizando para ello el Sistema de Información.**

"V. Acreditar la propiedad de los inmuebles en los que se desarrollan los proyectos de obra de la modalidad Centros de Desarrollo Comunitario.

"VI. Georreferenciar las obras o acciones usando como base la cartografía digital proporcionada por la URP.

"VII. Integrar y conservar, conforme se establece en la legislación aplicable y en el numeral 7.5, el expediente técnico de cada proyecto, que incluya toda la documentación comprobatoria de los actos que se realicen en su ejecución y de los gastos efectuados con recursos del programa.

"VIII. Elaborar y mantener actualizado un registro de los subsidios federales y de los recursos financieros locales aportados y ejercidos.

"IX. Abrir una cuenta bancaria productiva para la administración de los recursos federales aportados por el Programa y otra para los recursos locales, mismas que deberán ser verificadas por la delegación y posteriormente notificadas a la URP, en un plazo no mayor de cinco días hábiles posteriores a sus aperturas, remitir mensualmente a la delegación copia de los estados de cuenta correspondientes; enterar los recursos no ejercidos y los rendimientos financieros a la TESOFE, así como informar de esto último a la delegación, a la URP y a la DGPP.

"X. **La supervisión directa de las obras y acciones estará a cargo del Ejecutor, por lo que éste deberá dar todas las facilidades a las áreas y órganos competentes para llevar a cabo la fiscalización y verificación de las acciones y proyectos apoyados por el programa.**"



puesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas y su Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, 'LAS REGLAS' el Anexo Técnico de ejecución del programa, o lo dispuesto en otras normas jurídicas federales y locales aplicables.

"b) Cuando se detecten faltas de comprobación, desviaciones, incumplimiento al Convenio de Coordinación y/o a sus respectivos Convenios Modificatorios.

"...

"f) Por la falta de entrega de información, reportes y demás documentos prevista en 'LAS REGLAS', Convenio de Coordinación y/o sus respectivos Convenios Modificados. ..."

**83.** Como se desprende de la lectura de las cláusulas del Convenio de Coordinación celebrado entre el Municipio de Zacapu, Michoacán y el Ejecutivo Federal por conducto de la SEDATU el trece de abril de dos mil dieciséis, la parte actora se obligó al cumplimiento del mismo conforme las Reglas de Operación del Programa, luego entonces, si conforme al referido convenio, el Municipio actor estaba obligado a llevar un control y seguimiento de "EL PROYECTO", además de realizar un reporte mensual del avance físico de las obras y remitirlos a la SEDATU para reportar el avance de las mismas, de las constancias que obran en autos, no se desprende que el Municipio actor haya dado cumplimiento a dichas obligaciones.

**84.** Asimismo, de las constancias de autos se advierte que la autoridad demandada sí realizó un pago correspondiente al convenio, lo cual se desprende de la constancia del informe financiero de la delegación de la SEDATU en el Estado de Michoacán, de veinticuatro de marzo de dos mil diecisiete en la que consta que el veintiséis de julio de dos mil dieciséis, realizó un primer pago a la cuenta 0444243852 de la Institución Financiera Banorte por un monto total de \$508,421.55 pesos (quinientos ocho mil cuatrocientos veintiún pesos 55/100 M.N.).



**85.** Ahora bien, conforme al punto 7.7.<sup>41</sup> denominado "Avances Financieros" de las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura, para el ejercicio fiscal 2016, las instancias ejecutoras están obligadas a reportar trimestralmente a la SEDATU, durante los primeros cinco días hábiles del mes siguiente al trimestre que se reporta, y conforme al formato correspondiente al que se apegarán las actividades contempladas en estas Reglas de Operación, los avances físico-financieros de los proyectos aprobados.

**86.** Sin embargo, de las constancias de autos no se advierte que el Municipio actor hubiera realizado dichos requerimientos, pues no existen en autos dichas constancias o formatos a que se refiere el punto 7.7. de las Reglas de Operación, razón por la cual se presume que el Municipio actor no cumplió con las cláusulas establecidas en el Convenio de Coordinación. Además, se advierte que en sus conceptos de invalidez, el Municipio actor argumenta que el Ejecutivo Federal se negó a realizar la aportación correspondiente bajo el argumento de que se habían agotado los recursos económicos en la federación, derivados de diversas eventualidades.

<sup>41</sup> **7.7. Avances físico-financieros.**

Para el seguimiento de los proyectos:

Las delegaciones deberán reportar de manera trimestral los avances financieros a la URP conforme al formato correspondiente, en un plazo no mayor a 10 días hábiles posteriores a la conclusión del trimestre correspondiente.

Las instancias ejecutoras deberán reportar trimestralmente a la delegación de la SEDATU, durante los primeros 5 días hábiles del mes inmediato al trimestre que se reporta, y conforme al formato correspondiente al que se apegarán las actividades contempladas en estas reglas de operación, los avances físico-financieros de los proyectos aprobados.

En caso de que la delegación detecte información faltante, comunicará la situación a la Instancia Ejecutora respectiva, detalladamente y por escrito dentro de un plazo no mayor a 5 días hábiles a partir de la fecha de recepción del reporte. En este caso, la instancia ejecutora deberá presentar la información y documentación faltante en un plazo que no exceda 5 días hábiles contados a partir de la recepción del comunicado de la delegación.

La instancia ejecutora será responsable de actualizar permanentemente la información física y financiera en el sistema de información, la delegación verificará y validará lo anterior.

La URP remitirá a la DGPP, el informe trimestral sobre el presupuesto ejercido entregado a la instancia ejecutora a nivel de capítulo y concepto de gasto, así como informes sobre el cumplimiento de las metas y objetivos con base en indicadores de desempeño previstos en las reglas de operación, a efecto de que la DGPP lo remita a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, así como a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, de conformidad a lo que establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.



87. Con lo antes narrado, es dable afirmar que no le asiste la razón al Municipio actor, pues contrario a sus argumentos esgrimidos en su escrito de demanda, no existe documental alguna mediante la cual la autoridad responsable le hiciera del conocimiento la falta de recursos para realizar las obras de dicho programa; contrario a ello, mediante oficio de fecha nueve de agosto de dos mil dieciocho, el delegado de la SEDATU en el Estado de Michoacán requirió al Municipio actor para que a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 7.9 de las Reglas de Operación, le hiciera llegar la documentación comprobatoria de los recursos ya ejercidos.

88. De esta forma, se considera que fue el Municipio de Zacapu, Michoacán, quien incumplió con el Convenio de Coordinación para la Distribución y Ejercicio de los Subsidios del Programa de Infraestructura en la Vertiente de "Infraestructura para el HÁBITAT" correspondiente al ejercicio fiscal dos mil dieciséis, pues no se advierte de autos que hubiera remitido la información requerida por el delegado de la SEDATU en esa entidad, para evidenciar el estado o avance de las obras correspondientes al programa, por el contrario, el Ejecutivo Federal acreditó haber realizado una ministración el veintiséis de julio de dos mil dieciséis por un monto total de **\$508,421.55 pesos (quinientos ocho mil cuatrocientos veintiún pesos 55/100 M.N.)**.

89. Como se ha venido exponiendo y de conformidad con las cláusulas del convenio de coordinación, se puede advertir que el Ejecutivo Federal **no fue omiso en el cumplimiento del convenio en su totalidad**, además de que el cumplimiento de dicho convenio se encontraba sujeto a la vigencia establecida y a que, a efecto de poder acceder al resto de los recursos convenidos, el Municipio de Zacapu se encontraba obligado a cumplir lo establecido en las cláusulas quinta, sexta y octava del convenio de coordinación; esto es, a entregar la información y documentación relativas a la ejecución del programa de los treinta y cinco proyectos a su cargo, relativos a las modalidades de mejoramiento del entorno urbano y desarrollo comunitario.

90. Por todo lo expuesto, esta Primera Sala estima, que si bien el Ejecutivo Federal no realizó los pagos correspondientes al Convenio de Coordinación para la Distribución y Ejercicio de los Subsidios del Programa de Infraestructura en la Vertiente de "Infraestructura para el HÁBITAT" correspondiente al ejercicio



fiscal dos mil dieciséis al Municipio actor, ello no se debe a causas atribuibles a dicha autoridad, sino que deriva de la falta de cumplimiento por parte del Municipio actor a las cláusulas quinta, sexta, octava y decimoquinta del multicitado Convenio de Coordinación.

**91.** Por tanto, es de concluirse que no fue el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano quien incumplió el convenio de coordinación para la distribución y ejercicio de los subsidios del programa de infraestructura en la vertiente de "Infraestructura para el HÁBITAT", sino fue el propio Municipio de Zacapu, quien no dio cumplimiento a las obligaciones del convenio de coordinación relativas a la información y documentación de la ejecución del programa de los treinta y cinco proyectos a su cargo, referentes a las modalidades de mejoramiento del entorno urbano y desarrollo comunitario, en ese sentido su controversia constitucional resulta infundada.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se reconoce la validez del acto impugnado consistente en la omisión de entrega de los recursos del Programa de Infraestructura, en la vertiente de "Infraestructura para el HÁBITAT", por el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por las consideraciones precisadas en el considerando séptimo de la presente ejecutoria.

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

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE AQUILA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVAS DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DETREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE AQUILA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE AQUILA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN LA QUE ADUCE QUE LA DEMANDA FUE PRESENTADA DE MANERA EXTEMPORÁNEA, AL HABERSE RECLAMADO UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES RAMO 33 DE LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, POR CONCEPTO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL PAGO DE LOS INTERESES RESPECTIVOS**



**AL MUNICIPIO DE AQUILA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACER VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES [OMISIÓN DE ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES RAMO 33 DE LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, POR CONCEPTO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL PAGO DE LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE AQUILA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES RAMO 33 DE LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, POR CONCEPTO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL PAGO DE LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE AQUILA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**IX. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**



**X. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [OMISIÓN DE ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES RAMO 33 DE LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, POR CONCEPTO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF) Y DEL PAGO DE LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE AQUILA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**XI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO [OMISIÓN DE ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES RAMO 33 DE LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, POR CONCEPTO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF) Y DEL PAGO DE LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE AQUILA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

**XII. CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO Y, EN CASO DE LOS ENTREGADOS EXTEMPORÁNEAMENTE, QUEDE INCÓLUME LA CONDENA DEL PAGO DE INTERESES [OMISIÓN DE ENTREGA DE LAS APORTACIONES FEDERALES RAMO 33 DE LOS MESES DE AGOSTO, SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE 2016, POR CONCEPTO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF) Y**



## **DEL PAGO DE LOS INTERESES RESPECTIVOS AL MUNICIPIO DE AQUILA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 199/2019. MUNICIPIO DE AQUILA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 27 DE NOVIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, EN CONTRA DEL EMITIDO POR EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

**PRIMERO.—Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jobita Ramírez Limón y Armando Alonso Rosas, en su carácter de presidenta y síndico municipal de Aquila, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovieron controversia constitucional, en la que solicitaron la invalidez de los actos emitidos por las autoridades siguientes:

### **Entidad, poder u órgano demandado:**

- Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

El Municipio actor señaló, bajo protesta de decir verdad, que desconocía la existencia de **terceros interesados**.



### **Actos cuya invalidez se demanda:**

1). *Del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz se demanda la invalidez de las órdenes, instrucciones y/o aprobaciones que haya emitido para la realización de la indebida retención de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de Aquila, Veracruz, por el concepto de Ramo General 33, y en lo particular a:*

- *Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del año 2016, por el total de \$820,554.00 (ochocientos veinte mil quinientos cincuenta y cuatro pesos 00/100 M.N.).*

*Cantidades que fueron entregadas hace meses al Gobierno del Estado de Veracruz, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

2). *Se reclama del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la omisión en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo, así como a lo dispuesto en el numeral sexto párrafo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal, toda vez que ha sido omiso en entregar las participaciones federales por el concepto de Ramo General 33, y en lo particular a:*

- *Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del año 2016, por el total de \$820,554.00 (ochocientos veinte mil quinientos cincuenta y cuatro pesos 00/100 M.N.).*

*Cantidades que fueron entregadas hace meses al Gobierno del Estado de Veracruz, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

3). *Se declare en la sentencia que se pronuncie en la controversia constitucional que ahora inicio, la obligación de las autoridades demandadas de restituir y entregar las cantidades que inconstitucionalmente han detenido a las participaciones que corresponden al Municipio que represento provenientes del fondo por el concepto de Ramo General 33, y en lo particular a:*

- *Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del año 2016, por el total de \$820,554.00 (ochocientos veinte mil quinientos cincuenta y cuatro pesos 00/100 M.N.).*



*Así como también se le condene al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones vigente al momento en que se dicte la resolución respectiva, por el retraso injustificado en entregarlas a mi representada.*

**SEGUNDO.—Antecedentes.** En la demanda se señalaron los siguientes antecedentes:

- El Municipio de Aquila, conforme a lo previsto en el artículo 3o. y 68 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, es parte integrante de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Veracruz, sin más límites que los señalados expresamente en las leyes aplicables, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 115, primer párrafo y fracciones II y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Que en el Diario Oficial de la Federación, del día 27 de diciembre del año 1967, se publicó la Ley de Coordinación Fiscal.

- El 2 de enero de 1979 la Federación y el Estado de Veracruz, celebraron Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos con lo cual el Estado adquiría el compromiso de no mantener vigente, ni crear impuestos estatales o municipales que contravinieran los límites señalados en las diversas leyes de carácter federal y la Federación adquirió la obligación de beneficiar al Estado de Veracruz y a sus Municipios con la entrega de las participaciones que les corresponden, por lo que refirió tener derecho a recibir participaciones federales por medio de la entidad, en los términos establecidos por el artículo 115, fracción IV, inciso c).

- Refirió que contrario a lo dispuesto por el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal y 10o. de la Ley 251 que Crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y Establece las Bases, Montos y Plazos a que se sujetarán las Participaciones Federales, si bien el Gobierno del Estado de Veracruz, recibió de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de manera oportuna las aportaciones federales de manera puntal y conforme al calendario que ésta publica cada año en el Diario Oficial de la Federación, omitió entregarle las participaciones federales demandadas, con sus respectivos intereses.



- Por cuanto hace a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que aquéllas se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidad con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

- El "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF), entre los Municipios para el Estado de Veracruz para el ejercicio fiscal de 2016", publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 29 de enero de 2016, establecía que al Municipio actor le correspondía la cantidad de \$2'735,187.00 (dos millones setecientos treinta y cinco mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 M.N.), el cual sería entregado en forma mensual los primeros diez meses del año. Sin embargo, el Gobierno del Estado ha sido omiso en entregar las cantidades correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre que hacen un total de \$820,554.00 (ochocientos veinte mil quinientos cincuenta y cuatro pesos 00/100 M.N.), aun cuando se realizaron las gestiones necesarias ante el secretario de Finanzas y Planeación tanto por la administración pasada como por la actual, atentando así contra el patrimonio del Municipio.

- Lo anterior se corrobora con los oficios SSE/1370/2016, SSE/1542/2016 y SSE/1748/2016, signados por Jorge Jaramillo Méndez, subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, mediante los cuales se informó el monto que le correspondía al Municipio por cada uno de los meses antes referidos sin que a la fecha hayan sido depositados.

### TERCERO.—**Conceptos de invalidez.**

- La autoridad demandada, al omitir de forma absoluta la entrega de los fondos federales señalados, viola el principio de integridad de los recursos municipales, que consiste en que los Municipios tienen derechos a la recepción puntual, efectiva y completa de sus participaciones.



- No existe justificación para que no se entreguen en forma completa las participaciones correspondientes al Municipio actor, por lo que ello transgrede su libertad de administración hacendaria, contenida en el artículo 115, fracción IV, constitucional.

- El artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal prohíbe que los recursos (en el caso, las participaciones) estén afectos a intereses ajenos o sujetos a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas o por compensaciones, en los términos de las condiciones establecidas en el propio ordenamiento federal; sin embargo, tales hipótesis no se actualizan en el presente caso.

- No existe por parte del Municipio alguna manifestación de voluntad o consentimiento para que las autoridades estatales omitan la entrega de los fondos, tampoco ningún acuerdo o convenio celebrado entre el Gobierno del Estado de Veracruz y el Municipio, en el que se comprometan los recursos que le corresponden de los fondos para el pago de las obligaciones.

- La Federación, al transferir a los Municipios este tipo de recursos, debe garantizar a los Municipios su recepción puntual y efectiva, toda vez que para poder programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos, éstos deben tener plena certeza acerca de los recursos de que disponen, de lo contrario se privaría de los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones constitucionales. Además, al no recibir los recursos previamente destinados, se transgrede el principio de autonomía financiera.

- En ese sentido, la entrega extemporánea de tales recursos genera intereses conforme a la tesis de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."

- Conforme al artículo 115 constitucional, la intervención de las entidades federativas en estos casos debe limitarse a la simple mediación administrativa; en el caso, de los fondos de aportaciones, su papel es de mediación, de control y de supervisión en su manejo, pero de disposición, suspensión o retención.



- Así, el Gobierno de Veracruz no tiene facultades para retener el entero de los fondos correspondientes al Ramo 33, por ende, esta omisión de entregarlos de manera puntual y seguir reteniéndolos transgrede los principios de integridad y libre administración de los recursos económicos municipales, y además violenta el Sistema Federal de Coordinación Fiscal. Ello sin considerar que indebidamente estaría obteniendo un beneficio al apropiarse de recursos que no le pertenecen, violentando la función de mediación que tiene encomendada normativamente.

- Asimismo, se viola el principio de reserva de fuentes de ingresos a los Municipios, el cual asegura a éstos, a nivel constitucional, que tendrán asegurados los recursos necesarios para atender al cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

- Adicionalmente, esta omisión ha sido motivo de observación por parte de los distintos entes fiscalizadores, sin embargo, a la fecha no ha entregado los recursos que motivan la presente controversia, no contando con ningún documento que acredite que ya ha realizado los pagos que se demandan.

**CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados.** Los artículos 14, 16, 17, 20, 40, 41, 49, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**QUINTO.—Trámite de la controversia.** En proveído de veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de este Alto Tribunal acordó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 199/2019, y ordenó se turnara al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento.

Mediante diverso proveído de la misma fecha el Ministro instructor admitió a trámite la demanda únicamente por cuanto hace al síndico municipal, pues es quien tiene la representación legal del Municipio en términos del artículo 37 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz; se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y se ordenó emplazar para que formularan su contestación; asimismo, se ordenó dar vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República para que manifestaran lo que a su derecho correspondiese.



**SEXTO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.** Por escrito recibido el veintiuno de mayo de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dio contestación a la demanda de mérito.

En proveído de dos de agosto de dos mil diecinueve, el Ministro instructor tuvo por recibida, **extemporáneamente**, la contestación de mérito, en el que además tuvo al Poder Ejecutivo de la entidad, designando domicilio y delegados, ofreciendo pruebas y dando cumplimiento al requerimiento formulado mediante proveído de veintitrés de mayo del año en curso, al exhibir copia certificada de las documentales relacionadas con la omisión impugnada en la presente controversia; de igual forma, instruyó dar vista a la Fiscalía General de la República, para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley hiciera la manifestación que a su representación corresponde, e igualmente a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, señalando las diez horas del tres de septiembre de dos mil diecinueve para la realización de la audiencia de pruebas y alegatos, dejando a disposición del Municipio actor las copias de traslado correspondientes.

No obstante, la autoridad demandada **Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz**, manifestó en su contestación, sucintamente, lo siguiente:

I. En el apartado que denominó oportunidad, refirió que la contestación a la demanda fue presentada oportunamente.

II. Por cuanto hace a los antecedentes que refiere el Municipio actor respecto del retraso y omisión en la entrega de las cantidades correspondientes a las participaciones federales que nos ocupa, indicó que no lo afirma ni lo niega, toda vez que se trata de hechos que no resultan propios de la administración pública estatal, que inició el uno de diciembre de dos mil dieciocho.

Afirmó que el Municipio actor pretende ejercitar un derecho que no hizo valer dentro de los plazos legales que prevén los recursos ordinarios, previo a la controversia constitucional, al tratarse de actos que emanan del Sistema de Coordinación Fiscal y de las leyes que lo regulan.



Indicó que la autoridad municipal fue omisa en manifestar el supuesto agravio respecto de la retención u omisión de pago del recurso y/o fondo federal que presuntamente le corresponde en relación con el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, por lo que el plazo legal de actuar por medio de la vía legal correspondiente, previsto ya sea en la legislación local o federal ha fenecido, por haber transcurrido más de dos años a la fecha de la presentación de la demanda, lo que se traduce en actos que devienen consentidos.

Señaló que los Fondos de Aportaciones Federales son recursos de índole federal, es decir, ministrados por la Federación para apoyar a las entidades federativas y a los Municipios, sujetos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y demás leyes federales y locales aplicables, por lo que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, a diferencia de las participaciones federales.

Argumentó que, al advertirse la diferencia entre participaciones federales y Fondos de aportaciones federales, ya que estas últimas son recursos netamente federales, que al no estar sujetos al régimen de libre administración hacendaria, regulado por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política Federal, no se actualiza el supuesto en el que se haya transgredido de manera directa el texto constitucional o la invasión a la esfera de competencias del ente municipal, por lo que si pretende ejercer un derecho impugnando la presunta omisión de pago respecto de un fondo federal, debió agotar la vía legal prevista para la solución del conflicto, o el principio de definitividad para impugnar tales actos en este medio de control constitucional y sujetarse además al plazo legal establecido en la ley reglamentaria tratándose de impugnaciones.

Estimó que se actualiza la causal de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, que establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, pues no se advierten violaciones directas a la Constitución.

Asentó que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los Fondos Federales de Aportaciones están regulados por las Leyes de Coordinación Fiscal Federal y/o disposiciones federales, y que las entidades y Municipios pueden



ejercitar los medios de defensa con la finalidad de que los actos que consideren violatorios puedan ser revocados, modificados o nulificados, en este caso, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 5 y 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios del Estado de Veracruz.

Sostuvo que el Municipio actor no aportó prueba fehaciente de que los recursos federales que reclama estuvieron, o estén efectivamente comprometidos para los fines a los que se destinan en términos del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, en relación con el 19 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Veracruz, puesto que al estar comprendidos en el presupuesto de egresos, resulta un hecho notorio que el ente municipal carece de todo derecho para allegarse de recursos que evidentemente no serán ejercidos, por estar sujetos al principio de anualidad, por haber concluido el ejercicio fiscal 2016 y haberse aprobado recursos federales para los ejercicios fiscales 2017, 2018 y 2019.

Indicó que esta circunstancia actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria, en relación con el 45 del mismo ordenamiento, en virtud de que las controversias constitucionales son improcedentes cuando cesen los efectos de la norma o del acto impugnado en estos procedimientos, lo cual implica que dejen de surtir efectos jurídicos, en tanto que las sentencias dictadas que se pronuncian en este medio de control constitucional no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Estableció que respecto de los recursos que derivan de los Fondos Federales y/o Participaciones Federales se prevé que ya cesaron sus efectos al estar condicionados al ejercicio fiscal 2016, mismo que ha concluido, en virtud de que el mismo se prevé en el presupuesto de egresos y el cual además está sujeto a una condición de anualidad en términos de los artículos 26, fracción I, inciso a), y 33, fracciones XXVII y XXVIII, de la Constitución Política del Estado de Veracruz y demás disposiciones legales y aplicables, en virtud de que del escrito de demanda no se advierte que tuvieron y/o tengan ultra-actividad para futuros ejercicios fiscales.

Esgrimió que de lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, se advierte que en relación con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de



Egresos de la Federación, rige el principio de anualidad, y que, en consecuencia, si la vigencia de éstos es anual y ésta concluyó, no es posible realizar pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad, pues al ser de vigencia anual la materia de impugnación y concluir aquélla, no puede producir efectos posteriores, en atención a su propia naturaleza, además de que aun cuando se estudiara la constitucionalidad de la norma general impugnada, la sentencia no podría surtir plenos efectos, ya que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez no tiene efectos retroactivos, por lo que procede sobreseer.

Indicó que los actos que el Municipio actor pretende impugnar, se encuentran previstos en el presupuesto de egresos y condicionados al Ejercicio Fiscal 2016 y ante la conclusión del mismo, es inconcuso que el Municipio promovente pretenda, ante la extemporaneidad de su demanda, allegarse de algo que está condicionado a un Ejercicio Fiscal y que forma parte de la integración de una administración municipal que ya concluyó.

Solicitó también que, en caso de condenar al pago al Poder Ejecutivo del Estado respecto de los recursos a que presuntamente tiene derecho el Municipio actor, al afectar con ello el presupuesto de un ejercicio fiscal vigente que ya no se puede modificar y/o adecuar, este Alto Tribunal fije al menos un plazo razonable a efecto de que el Gobierno de Veracruz pueda presupuestar recursos para el ejercicio fiscal subsecuente y cubrir con base en ello los pagos.

Precisó que de la lectura del escrito de demanda del promovente, se desprende que el Municipio actor sabía y tenía conocimiento de las fechas y/o calendario de entrega de los recursos a que presuntamente tuvo derecho respecto de lo que prevén las leyes y acuerdos correspondientes al ejercicio fiscal dos mil dieciséis, ello en virtud de que los mismos fueron dados a conocer por el Gobierno del Estado de Veracruz a través de la publicación en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, de los acuerdos por los cuales se da a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibirá cada Municipio del Estado de Veracruz del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, para los



ejercicios fiscales dos mil catorce, dos mil quince y dos mil dieciséis, contenidos en los números extraordinarios 064 de fecha trece de febrero de dos mil catorce, 064 de fecha trece de febrero de dos mil quince y 062 de fecha doce de febrero de dos mil dieciséis.

Afirmó que el Municipio promovente pretendió ajustar la oportunidad de la presentación de su demanda aduciendo que se encuentra reclamando una omisión siendo que de la demanda se desprende que el Municipio actor realmente se encuentra señalando como acto reclamado una omisión derivada de un acto positivo.

Adujo que no es válido pretender sujetar el plazo para presentar la demanda de controversia constitucional a la regla general que rige la impugnación de omisiones, toda vez que la misma no es aplicable cuando las omisiones que se impugnan derivan de un acto positivo que se hizo del conocimiento del actor y no se controvertió oportunamente.

Argumenta que en la especie, la aludida omisión referida por la parte actora resulta ser en realidad una consecuencia directa de la supuesta retención que el actor refiere de los recursos por parte del Gobierno de Veracruz.

Así, el acto positivo –a juicio del Poder Ejecutivo–, resulta ser la supuesta retención de los recursos según el dicho del actor, mientras que la consecuencia directa la constituye la omisión de hacer entrega de los recursos provenientes de los Fondos Federales y/o Participaciones Federales reclamadas y en ese tenor, la excepción a la regla que establece que cuando se trate de omisiones la oportunidad para su impugnación se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan ha quedado actualizada en el presente asunto en la medida que la omisión reclamada deriva de un acto positivo.

De esa forma –indica el Ejecutivo Estatal–, el Municipio actor tuvo expedito su derecho para ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente en que se percató de la supuesta retención de los recursos de origen federal a los que tiene derecho y el no haberlo hecho así, constituye la prescripción del derecho.



Aclaró que aun cuando la administración del Gobierno del Estado de Veracruz niegue, por no ser hechos propios, los actos que reclama el Municipio actor, ello no es obstáculo para que al tratarse de actos, al Municipio promovente le corresponda probarlos y ceñir su impugnación al plazo de treinta días establecido para ello.

Finalmente, solicitó el Ejecutivo a este Tribunal Constitucional, el estudio oficioso de las causales de improcedencia previstas por el artículo 19 de la ley de la materia.

III. En el apartado que denominó, razones o fundamentos jurídicos en relación con el acto reclamado, señaló lo siguiente:

Que el único concepto de invalidez formulado por el Municipio actor resulta inatendible, que el presente medio de control constitucional es improcedente, porque el estudio de las causales de improcedencia resulta ser una cuestión de orden público, y en el caso particular, han quedado actualizadas las causales de improcedencia previstas en la ley reglamentaria que fueron expuestas en el apartado anterior.

**SÉPTIMO.—Opinión del fiscal general de la República y del consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal.** De autos no se advierte que las entidades referidas formularan manifestación alguna.

**OCTAVO.—Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el tres de septiembre de dos mil diecinueve, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, se hizo constar que a esta audiencia **no se presentaron las partes, y se tuvo por recibido** el escrito de **alegatos** de treinta de agosto de dos mil diecinueve, signado por Ángel Ariel Peralta Herrera en su carácter de delegado del Municipio actor y se puso el expediente en estado de resolución.

**NOVENO.—Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, el Ministro presidente de este Alto Tribunal ordenó el envío



del expediente a la Primera Sala mediante proveído de tres de octubre de dos mil diecinueve. La Primera Sala se **avocó** al conocimiento del asunto mediante auto de siete de octubre del mismo año dictado por el presidente de esta Sala, quien ordenó registrar el ingreso del asunto y determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia de la adscripción del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución.

## CONSIDERANDO

**PRIMERO.—Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece; en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio actor, y el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

**SEGUNDO.—Precisión de los actos reclamados y su certeza.** Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup>, esta Primera Sala procede a fijar los actos objeto de la controversia y la apreciación de las pruebas para tenerlos o no por demostrados.

Del estudio integral a la de demanda, en relación con sus anexos, se desprenden como actos impugnados, en abstracción de los calificativos que sobre su constitucionalidad realiza la demandante, los siguientes:

- La omisión de entrega de las aportaciones federales Ramo 33, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por

<sup>1</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"1. 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; ..."



el concepto Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (ahora Ciudad de México).

- El pago de intereses derivado de la omisión de referencia.

Respecto a la falta de entrega de los fondos el Poder Ejecutivo afirmó que los actos reclamados eran inexistentes, en tanto que el Municipio actor no ha probado que la actual administración del Ejecutivo Local no se encuentre regulada en la entrega de las participaciones.

Esta Sala considera que el análisis de la existencia de los actos omisivos reclamados debe estudiarse en el fondo; pues para determinar si los recursos fueron debidamente entregados debe atenderse al marco legal aplicable, además de que, de ser cierta la falta de pago, ello por sí solo constituiría una violación a los principios de integridad, ejercicio directo y, en última instancia, la autonomía municipal, lo que denota que la cuestión es propiamente de fondo.

Lo anterior se determina no obstante que el Municipio actor sostenga en diversas partes de su demanda que impugna la retención de aportaciones federales, porque el examen integral de la demanda, en función de las pruebas anexas, revelan que lo impugnado es la omisión del Poder Ejecutivo de la mencionada entidad federativa, de hacerle entrega de los recursos y a esa omisión la actora la considera una retención.

**TERCERO.—Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, para lo cual es determinante definir si los aludidos actos impugnados son positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P./J. 43/2003,<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Tesis: P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página. 1296, «con número de registro digital: 183581» de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001 en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento



tratándose de omisiones, la oportunidad se actualiza día con día. Para ello, a continuación se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte ha distinguido entre actos positivos y omisiones.

En la controversia constitucional 5/2004,<sup>3</sup> en la cual el Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, impugnó los descuentos de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, notificadas en oficios 1975/2003 y 2125/2003,<sup>4</sup> la Suprema Corte consideró que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 20/2005,<sup>5</sup> el Municipio de Acapulco de Juárez demandó la invalidez del Oficio SFA/0442/04, de veintisiete de enero de dos mil cinco suscrito por el secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero mediante el cual le negaron una solicitud de regularización de entrega de participaciones federales, así como la omisión de pago de los intereses que se generaron con motivo del retraso de la entrega de las mismas.<sup>6</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 98/2011,<sup>7</sup> se analizó la oportunidad de una demanda en la cual se impugnaron los descuentos del Fondo de Fomento Muni-

---

mientras ésta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo Local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General, en relación a los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

<sup>3</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>4</sup> Foja 28 de la sentencia.

<sup>5</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Aguirre Anguiano.

<sup>6</sup> Foja 49 de la sentencia.

<sup>7</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.



cipal que corresponden al Municipio de Santiago de Maravatío, Guanajuato, reflejados en los informes mensuales de entrega de participaciones. El cómputo se realizó a partir de las fechas en que se aplicaron dichos descuentos.<sup>8</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 37/2012,<sup>9</sup> el Municipio de Santiago Amoltepec, Estado de Oaxaca, reclamó la falta de entrega de las participaciones y aportaciones federales que le corresponden. La sentencia considera que este acto fue impugnado como un acto de retención, pues adujo que al acudir a recibirlos le fueron negados. Dicho acto se impugna no como una omisión, sino más bien como un acto de retención, derivado de la negativa a entregar los recursos por conducto de determinadas personas.<sup>10</sup> En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

En la controversia constitucional 67/2014,<sup>11</sup> el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió la no entrega de los recursos financieros que legalmente le corresponde recibir al Municipio actor por conducto del tesorero municipal Manuel César Sánchez Zabaleta desde la primera quincena de enero de dos mil catorce. Se estimó que la Ley Reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de la demanda de controversia contra omisiones, que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando una situación permanente que se reitera día a día, permitiendo en cada una de esas actualizaciones la impugnación de dicho no actuar. Así, esta Suprema Corte concluyó que debe considerarse oportuna la presentación de la demanda el doce de junio de dos mil catorce, ya que el Municipio actor reclama de forma absoluta la falta de pago desde el mes de enero del mismo año.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Foja 20 de la sentencia.

<sup>9</sup> Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>10</sup> Foja 35 de la sentencia.

<sup>11</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>12</sup> Foja 29 de la sentencia.



En la controversia constitucional 78/2014,<sup>13</sup> el Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos, demandó del Poder Ejecutivo local 1) la retención o descuento de una parte de las participaciones federales municipales correspondientes al mes de julio de dos mil catorce; 2) la omisión de resarcir económicamente con motivo de la retención o descuento de las participaciones federales del pago de los intereses a partir del mes de julio; 3) la omisión de entregar las constancias de liquidación de participaciones federales al Municipio actor; 4) la omisión de informar detalladamente la forma y términos de cómo se entregaron las participaciones que corresponden a cada Municipio; 5) el descuento mensual del mes de julio y los subsecuentes. Respecto de los actos identificados con los numerales 1) y 2), la sentencia estima que se trata de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con motivo de la retención o descuento.<sup>14</sup>

Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determina que son omisiones, pues el Municipio actor impugna de forma absoluta la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.<sup>15</sup> Finalmente, por lo que hace al acto 5) debe tenerse en tiempo toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

En la controversia constitucional 73/2015,<sup>16</sup> el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince, 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el ejercicio fiscal de dos mil quince, y 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil quince, el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia

<sup>13</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>14</sup> Foja 18 de la sentencia.

<sup>15</sup> Foja 22 de la sentencia.

<sup>16</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.



determinó que se trataba de omisiones en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

En la controversia constitucional 118/2014,<sup>17</sup> promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la demanda en contra de: 1) la autorización y entrega de los recursos económicos municipales por concepto de participaciones y aportaciones federales respecto a los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, incluyendo ajustes cuatrimestrales y cálculo de diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación a José Ramírez, supuesto tesorero municipal de San Agustín Amatengo, Estado de Oaxaca, del uno de enero al veintisiete de junio de dos mil catorce; 2) la retención de recursos federales participables a partir del dos de diciembre de dos mil catorce. En relación con el acto 1) la sentencia consideró que se trataba de una entrega indebida,<sup>18</sup> por lo que le era aplicable el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria. Por lo que hace a los actos precisados en el numeral 2) la sentencia estimó que se trataba de una omisión, consistente en la falta de entrega de recursos municipales.<sup>19</sup>

De acuerdo con los anteriores precedentes es posible advertir que la Suprema Corte ha tenido por actos positivos: a) los descuentos, b) los pagos parciales, c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales, y d) la negativa expresa del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, se consideran omisiones la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etcétera.

Respecto a los actos positivos el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la promoción de la demanda será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del

<sup>17</sup> Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

<sup>18</sup> Foja 45 de la sentencia.

<sup>19</sup> Foja 51 de la sentencia.



propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.<sup>20</sup> Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

En la especie, esta Primera Sala estima que el reclamo es **oportuno**, toda vez que se impugna la omisión total y absoluta por parte del Gobierno del Estado de Veracruz, de ministrar los recursos económicos que le correspondieron al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis; así como el pago de intereses generados durante el tiempo en que el demandado incurrió en la omisión de los referidos pagos.

El criterio sobre la oportunidad de la demanda ya fue respaldado por el Tribunal Pleno el **veintidós de febrero de dos mil dieciocho** al resolver la controversia constitucional 135/2016 y, anteriormente, por esta Primera Sala el **once de enero de dos mil diecisiete** en la controversia constitucional 108/2014, lo que genera que la causal de improcedencia invocada por el poder demandado sea infundada respecto a la extemporaneidad de la demanda.

Finalmente, debe señalarse que el hecho de que el actual gobernador hubiera alegado que inició su encargo con posterioridad a las omisiones demandadas y que, en consecuencia, no existen los hechos que se le imputan, tal aseveración no lo libera –en principio– de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al Poder que encabeza de forma abstracta y no a él como persona física.

<sup>20</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**"Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

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



Por ende, con independencia de quién represente en determinado momento al ejecutivo estatal, existe un reclamo legítimo en su contra y, por ende, deberá atender las obligaciones que sean atribuidas al Poder Ejecutivo, al ser quien ejerce el cargo al momento de demandarse la supuesta omisión, de ser el caso.

CUARTO.—**Legitimación activa.** Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:

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

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

"...

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

Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia señalan, expresamente, lo siguiente:

**"Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

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

De los preceptos legales reproducidos se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de



las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder u órgano que la promueva, que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el caso, la demanda de controversia constitucional fue admitida por cuanto hace a Armando Alonso Rosas, en su carácter de síndico municipal de Aquila, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, lo cual acreditó con la constancia de mayoría, expedida por el Organismo Público Local Electoral de Veracruz.<sup>21</sup>

Ahora bien, con base en las documentales que al efecto exhibe y conforme al artículo 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,<sup>22</sup> **se reconoce la representación que ostenta dicho funcionario**, para promover a nombre del Municipio de Aquila, Estado de Veracruz, ente que tiene legitimación para promover el presente juicio constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso i). Ello, aunado a que durante el trámite de la controversia constitucional no se ofreció prueba en contrario.

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Tiene el carácter de autoridad demandada en esta controversia constitucional, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, dio contestación a la demanda, Eric Patrocino Cisneros Burgos, secretario de Gobierno de la entidad, personalidad que acredita con las copias certificadas del nombramiento de primero de diciembre de dos mil dieciocho, expedida a su favor por el ciudadano Cuitláhuac García Jiménez, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Veracruz.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Fojas 18 y 19 del expediente.

<sup>22</sup> **Artículo 37.** Son atribuciones del síndico:

"...

"II. Representar legalmente al Ayuntamiento; ..."

<sup>23</sup> Foja 377 y reversa del expediente principal.



Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 50, dispone:

**"Artículo 50.** El Poder Ejecutivo, para el despacho de los asuntos de su competencia, tendrá las dependencias centralizadas y entidades paraestatales que señale la ley, con las atribuciones y organización que ésta determine."

El artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz establece que:

**"Artículo 8.** El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá: ...

**"X.** Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35, fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado."

El artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno dispone:

**"Artículo 15.** El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes: "...

**"XXXII.** Representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia administrativa, legislativa, fiscal o jurisdiccional, de carácter federal, estatal o municipal, e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, incluyendo el juicio de amparo, por sí o por conducto de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Jurídica prevista en este reglamento; así como presentar denuncias o querellas penales, coadyuvar con el Ministerio Público o la Fiscalía General, contestar y reconvenir demandas, oponer excepciones, comparecer en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, nombrar delegados o autorizados en los juicios en que sea parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fiscales, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en



actos y procedimientos en general, recusar Jueces o Magistrados, e interponer todo tipo de recursos."

En consecuencia, Eric Patrocinio Cisneros Burgos **tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz** en la presente controversia, por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

**SEXTO.—Causas de improcedencia.** En el presente caso, el Poder Ejecutivo demandado aduce cuatro causas de improcedencia; no obsta a lo anterior que la contestación de dicho Poder haya sido extemporánea toda vez que las causas de improcedencia son de estudio preferente. En primer término, señala que la demanda fue presentada fuera de los plazos previstos para ello. En segundo término, afirma que se actualiza la causa de improcedencia prevista por el numeral 19, fracción VIII, en relación con el artículo 20, fracción III, ambos de la ley reglamentaria de la materia relativa a la inexistencia de los actos impugnados. Refiere que se actualiza la causa de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia en tanto el Municipio no agotó la vía legal previa para la impugnación de intereses derivados de las omisiones de pago impugnadas. Finalmente, argumentó que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción V del referido numeral, por haber cesado los efectos en virtud de que el presupuesto de egresos tiene vigencia anual.

Esta Primera Sala ya se ha pronunciado respecto de la primera causal de improcedencia aducida en el considerando de oportunidad; así, se resolvió que la demanda fue presentada dentro del plazo establecido para la impugnación de omisiones absolutas, por lo que la misma no es extemporánea y la causal se tiene por desestimada.

Por lo que hace a la segunda causal, se precisa que el análisis de la existencia de los actos omisivos impugnados debe estudiarse en el fondo, pues para determinar si los recursos fueron debidamente entregados, es necesario atender al marco legal aplicable; además de que, de ser cierta la falta de pago, esto por sí solo constituiría una violación a los principios de integridad, ejercicio directo y, en última instancia, la autonomía municipal, lo que denota que la cuestión es propiamente de fondo.



La tercer causa de improcedencia hecha valer también debe desestimarse, en virtud de que, si bien el artículo 19, fracción VI,<sup>24</sup> de la ley reglamentaria, establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no hubiera sido agotada la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; lo cierto es que, dicho supuesto, en el caso, no se actualiza, toda vez que el Municipio actor no tenía obligación de agotar procedimiento alguno para lograr la transferencia de los recursos a que tiene derecho el Municipio, en tanto el principio de definitividad en la controversia constitucional, sólo opera cuando en las legislaciones locales se establecen medios de defensa o recursos y siempre que en la demanda no se hubieren planteado violaciones directas e inmediatas a la Constitución General, sino violaciones a las leyes locales que produzcan una transgresión a la Carta Magna a manera de consecuencia.

Por ende, en el presente asunto, el Municipio de Aquila, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, adujo la violación directa al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante lo cual esta Primera Sala no puede tener por actualizada la causal de improcedencia invocada por el gobernador del Estado.

Sustenta esta conclusión el criterio resumido en la tesis P./J. 136/2001 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."<sup>25</sup>

<sup>24</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; ..."

<sup>25</sup> Texto: "El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración



Por cuanto hace a la última causal de improcedencia, alegada por el Poder Ejecutivo de referencia en la que se aduce la actualización prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Primera Sala estima que no se surte la misma, por lo siguiente:

El artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando cesen los efectos de la norma o del acto impugnado en estos procedimientos, lo cual implica que éstos dejen de surtir sus efectos jurídicos, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en estos juicios se pronuncia no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal. Este criterio se refleja en la tesis jurisprudencial número P./J. 54/2001, de rubro y texto siguientes:

"CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS. La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del

---

a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917 «con número de registro digital: 188010».



acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.<sup>26</sup>

En el caso, se argumenta que los fondos y recursos reclamados se encontraban sujetos al principio de anualidad del presupuesto de egresos de la Federación de 2016, por lo que no pueden producirse efectos después de ese ejercicio.

Lo antes expuesto de ninguna manera materializa la causa de improcedencia invocada, ya que no se cuestiona la aprobación o el contenido del presupuesto, sino el incumplimiento del Ejecutivo Estatal de entregar los recursos federales que ya fueron asignados al Municipio, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

En efecto, no obstante que el presupuesto de egresos de la Federación tiene una vigencia anual, ello no implica que finalizado el ejercicio fiscal no se pueda reclamar su cumplimiento, más cuando el acto omisivo de falta de entrega reclamada, deriva de la mediación administrativa que hacen las entidades federativas para canalizar los recursos asignados a los Municipios.

Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse diverso de oficio, se procede a estudiar el fondo del asunto.

**SÉPTIMO.—Estudio de fondo.** De conformidad con lo precisado en los apartados anteriores, la materia de la presente controversia constitucional es si la autoridad demandada, Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos referidos en la demanda que, se alega, le corresponden al Municipio actor.

En esa lógica, para poder dar una respuesta exhaustiva a este cuestionamiento, el presente apartado se dividirá en dos sub-apartados: en el primero,

<sup>26</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página 882 «con número de registro digital: 190021».



se hará un breve relato de los criterios de jurisprudencia aplicables sobre la hacienda municipal y, en el segundo, se analizarán los alegatos del Municipio actor en cuanto a si existe o no la omisión en la entrega de ciertos recursos económicos.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>27</sup> se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo al tema de la hacienda municipal. Se ha sostenido que la fracción IV de este precepto establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales.

En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, mismas que fueron instauradas por el Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve– para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional; es decir, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."<sup>28</sup>

En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado esencialmente lo siguiente:

<sup>27</sup> Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de 11 votos en sesión de 16 de noviembre de 2004; la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de 11 votos, en sesión de 18 de enero de 2005; la controversia constitucional 70/2009, fallada por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala en sesión de 2 de junio de 2010; diversas controversias constitucionales (de la 100/2008 a la 131/2008 paquete de Sonora), falladas en sesión de 19 de octubre de 2011, por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala; y la controversia constitucional 111/2011, fallada el 26 de septiembre de 2012 por unanimidad de 5 votos.

<sup>28</sup> Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213 «con número de registro digital: 163468».



a). Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b). El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso, de las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c). El principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual es consubstancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, tiene como objetivo que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, ello en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

d). Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis 5/2000 y 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, «con números de registro digital: 192331 y 192330», respectivamente.



Así, se ha dicho que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria. Las aportaciones federales son recursos pre etiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una pre etiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, *a posteriori*, en la cuenta pública correspondiente.<sup>30</sup>

Por su parte, derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos federales** destinados a los Municipios,<sup>31</sup> el cual consiste, básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

<sup>30</sup> Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época Tomo XI, febrero de 2000, página 514, «con número de registro digital: 192327».

<sup>31</sup> Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.



En otras palabras, el artículo 115, fracción IV, inciso b, establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. Sin embargo, es importante advertir que no obstante que **dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales**, la obligación de pago **resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales**, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que **igualmente el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo**, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

En ese sentido, la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora deudora, está obligado a pagar intereses.

En desarrollo de las citadas garantías constitucionales a favor de la hacienda pública municipal, la Ley de Coordinación Fiscal que tiene como finalidad, entre otras, coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establece respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o. y 6o. lo siguiente.<sup>32</sup>

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio de que se trate.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> **"Artículo 1.** Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. ..."

<sup>33</sup> En cumplimiento a lo indicado, el día treinta y uno de enero de dos mil doce se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo mediante el cual se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibiría cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal por el ejercicio fiscal de dos mil doce.



2. La Federación deberá entregar las participaciones que les correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

3. Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

4. El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

5. En caso de incumplimiento, por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

6. Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

7. Las entidades federativas, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y estimados, según lo dispone el artículo 3 de la propia ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos respecto de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

Por lo que hace a las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal también establece para cada uno de los fondos que integran dicho rubro que las entregas se harán a los Municipios por parte de los Estados *"de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes"* a cada fondo.

Así, al haber la disposición expresa de que las cantidades que por tales fondos corresponden a los Municipios debe hacerse de manera ágil y directa,



resulta aplicable por analogía el plazo de cinco días previsto para el caso de las participaciones, como un lapso de tiempo razonable para que los Estados hagan las transferencias correspondientes a las aportaciones federales, por lo que una vez transcurrido el mismo deberá considerarse que incurren en mora y, por tanto, deben realizar el pago de intereses.<sup>34</sup>

Pues bien, son **fundados** los motivos de invalidez.

Ante la negativa del Municipio actor, de que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, haya hecho entrega de las aportaciones federales (Ramo 33), por el concepto Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (ahora Ciudad de México) respecto a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, correspondía al demandado desvirtuarla a través de los medios de prueba que demostraran lo contrario.

En su contestación de demanda, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, sobre la entrega de las aportaciones correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (ahora Ciudad de México) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, sólo indicó que en caso de existir derecho alguno en favor del Municipio actor, éste únicamente sería respecto de las cantidades que no le hayan sido entregadas o transferidas, lo cual se demostraba con las documentales que ofrecía con el escrito de contestación.

Ahora, mediante proveído de veintiséis de agosto de dos mil diecinueve, se tuvo por ofrecida prueba documental consistente en el oficio TES-VER/4005/2019 de veintitrés de julio de dos mil diecinueve, signado por la Tesorera de la Secretaría de Finanzas de la misma entidad federativa por el cual, informó que respecto al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), se advertían registros pendientes de pago, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis.

<sup>34</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).



En el mencionado oficio, la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, estableció lo siguiente:

"... De lo anterior, se advierte en el SIAFEV<sup>35</sup> registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, que a continuación se detallan:"

Concepto	Fecha	Monto
Fondo Infraestructura Pago No. 8 mes agosto/2016	29-ago-16	\$273,519.00
Fondo Infraestructura Pago No. 9 mes sept/2016	26-sept-16	\$273,519.00
Fondo Infraestructura Pago No. 9 mes oct/2016	2-oct-16	\$273,519.00
Total		\$820,554.00

Por otra parte, del resto de las pruebas ofrecidas por el Poder demandado no se aprecia que se hayan efectuado las entregas de aportaciones federales correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis, por el concepto Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (ahora Ciudad de México).

Lo anterior, porque de la publicación efectuada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el **veintinueve de enero de dos mil dieciséis**, del acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (ahora Ciudad

<sup>35</sup> Sistema de Aplicaciones Financieras del Gobierno del Estado de Veracruz. Fuente: Lineamientos Relativos al Funcionamiento y Operación del Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicados en la Gaceta Oficial de la misma entidad federativa el dieciséis de enero de dos mil doce.



de México) entre los Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, se conoce que durante el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, correspondía se entregara al Municipio actor la cantidad de \$2'735,187.00 (dos millones setecientos treinta y cinco mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 M.N.) y que las parcialidades de agosto, septiembre y octubre, se entregarían los días siete de septiembre, siete de octubre y cuatro de noviembre, respectivamente, según el calendario ahí contenido, en el que se estableció:

**Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2016 del FIS MDF:**

Mes	Fecha de radicación al Estado	Fecha límite de radicación a los Municipios
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

En consecuencia, no se desvirtuó la negativa del Municipio actor, en cuanto a que se le hubieren entregado las aportaciones correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FIS MDF) (ahora Ciudad de México) por los meses de agosto, septiembre y octubre, todos de dos mil dieciséis, como de los intereses generados por la falta de entrega.



Por tanto, respecto del Ramo General 33, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (ahora Ciudad de México) por el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, esta Primera Sala considera que ha sido transgredida la autonomía del Municipio actor, pues como se dijo ya, entre los principios previstos por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal que garantizan el respeto a la autonomía municipal están los de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, los que en este caso, sin lugar a dudas no se han observado.

En este orden de ideas, procede condenar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave al pago de las cantidades del Ramo 33 por el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (ahora Ciudad de México) correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, con los respectivos intereses en términos del segundo párrafo del artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal.

OCTAVO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia, esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

a). En un plazo de noventa días contados a partir de que sea notificada la presente sentencia, el gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave deberá entregar al Municipio de Aquila, de la misma entidad federativa, las cantidades correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, del Ramo 33 por el concepto Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (ahora Ciudad de México).

b). Dentro del mismo plazo, el Poder Ejecutivo de la mencionada entidad federativa deberá hacer entrega de los intereses que se hayan generado por la falta de entrega del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (ahora Ciudad



de México), calculados desde el día siguiente a la fecha en que correspondía la entrega en términos del calendario respectivo y aquella en que se efectúe.

c). En caso de que los recursos federales ya hayan sido entregados al Municipio actor durante la sustanciación de la presente controversia, subsiste la condena del pago de intereses referida en el párrafo previo.

En términos similares se resolvió también la controversia constitucional 250/2016 de esta Primera Sala.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del acto impugnado consistente en la omisión de la entrega de aportaciones federales que le correspondían al Municipio de Aquila, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por parte del Poder Ejecutivo de la mencionada entidad federativa, en los términos y para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá actuar en los términos y para los efectos precisados en esta resolución.

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

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

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, con número de registro digital: 181288.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL MAGISTRADO PRESIDENTE DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA Y DEL CONSEJO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO CUENTA CON LEGITIMACIÓN PARA REPRESENTAR AL PODER JUDICIAL DE ESA ENTIDAD.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIADO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIA.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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.**

**V. PODERES JUDICIALES LOCALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE GARANTIZAN SU INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA.**

**VI. PODERES JUDICIALES LOCALES. ASPECTOS QUE COMPRENDE LA ESTABILIDAD O SEGURIDAD EN EL EJERCICIO DEL CARGO DE LOS MAGISTRADOS QUE LOS INTEGRAN.**

**VII. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA EMISIÓN DEL DICTAMEN DE RATIFICACIÓN O NO DE LOS MAGISTRADOS ES OBLIGATORIA Y DEBE REALIZARSE SIEMPRE POR ESCRITO DE MANERA DEBIDAMENTE FUNDADA Y MOTIVADA.**

**VIII. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA VULNERACIÓN A SU AUTONOMÍA O A SU INDEPENDENCIA IMPLICA UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.**



**IX. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.**

**X. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD, ASÍ COMO LA LEGISLACIÓN LOCAL, NO PREVENEN LA SUSPENSIÓN DEL PLAZO EN EL CARGO DE MAGISTRADO CUANDO UN FUNCIONARIO ES NOMBRADO CONSEJERO DE AQUÉL (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 137 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, SOBRE LA REELECCIÓN DEL LICENCIADO ARMANDO PÉREZ GÁLVEZ COMO MAGISTRADO DE LA TERCERA SALA PENAL DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EN LA NOVENA SECCIÓN DEL TOMO CLXXII, EL VEINTIDÓS DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**XI. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN. EN NINGÚN CASO LOS MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA PUEDEN DURAR MÁS DE QUINCE AÑOS EN SU ENCARGO.**

**XII. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN. CONDICIONES ESPECÍFICAS PARA LA CONFORMACIÓN DE SU CONSEJO.**

**XIII. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN. LA INTERRUPCIÓN DEL PLAZO EN EL CARGO DE MAGISTRADO DE UN FUNCIONARIO QUE ES ELECTO PARA OCUPAR EL CARGO DE CONSEJERO CONSTITUYE UNA AFECTACIÓN EN PERJUICIO DE AQUEL PODER (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 137 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, SOBRE LA REELECCIÓN DEL LICENCIADO ARMANDO PÉREZ GÁLVEZ COMO MAGISTRADO DE LA TERCERA SALA PENAL DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EN LA NOVENA SECCIÓN DEL TOMO CLXXII, EL VEINTIDÓS DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DEL QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE DEJE INSUBSISTENTE**



**EL DECRETO IMPUGNADO Y DICTE OTRO EN EL QUE SE PRONUNCIE RESPECTO DEL DESEMPEÑO LABORAL DEL MAGISTRADO (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 137 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, SOBRE LA REELECCIÓN DEL LICENCIADO ARMANDO PÉREZ GÁLVEZ COMO MAGISTRADO DE LA TERCERA SALA PENAL DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EN LA NOVENA SECCIÓN DEL TOMO CLXXII, EL VEINTIDÓS DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 137 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, SOBRE LA REELECCIÓN DEL LICENCIADO ARMANDO PÉREZ GÁLVEZ COMO MAGISTRADO DE LA TERCERA SALA PENAL DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EN LA NOVENA SECCIÓN DEL TOMO CLXXII, EL VEINTIDÓS DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 238/2019. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. 13 DE FEBRERO DE 2020. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y DE LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al trece de febrero de dos mil veinte.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, Poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el veinticuatro de junio de dos mil diecinueve,



en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Héctor Octavio Morales Juárez, Magistrado presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo, promovió controversia constitucional en representación del citado Poder, en la que solicitó la invalidez de los actos que más adelante se señalan y emitidos por los órganos que a continuación se mencionan:

**Entidad, Poder u órgano demandado:**

- Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.

**Norma general o actos cuya invalidez se demanda:**

**"IV. Acto cuya invalidez se demanda y el medio oficial en que se publicó:**

'Decreto Número 137, que contiene resolutivo sobre la reelección del licenciado Armando Pérez Gálvez como Magistrado de la Tercera Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado', tomado por el referido Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en sesión extraordinaria celebrada el 14 de mayo de 2019.—El dictamen de dicho decreto se publicó en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Michoacán (LXXIV Legislatura), Tercera Época, tomo I, 037A, 14 de mayo de 2019 (visible en la dirección de Internet <http://congresomich.gob.mx/file/Gaceta-037-I-A-15-05-2019.pdf>), al tenor literal siguiente:

(Transcribe el decreto) ..."

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron como antecedentes, los siguientes:

1. El Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, el siete de mayo de dos mil nueve, a través del Decreto Número 92, designó a **Armando Pérez Gálvez** como Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia de la entidad, por el periodo constitucional de cinco años, desde ese día **hasta el seis de mayo de dos mil catorce.**



2. Previo dictamen de evaluación del desempeño del Magistrado, el Congreso, en virtud del Decreto 304 de fecha ocho de abril de dos mil catorce, resolvió reelegir por primera vez al Magistrado por un periodo de cinco años, es decir, **hasta el seis de mayo de dos mil diecinueve.**

3. En sesión de veintinueve de abril de dos mil quince, el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia eligió a Armando Pérez Gálvez como Magistrado consejero del Poder Judicial de la entidad federativa, a partir del ocho de mayo de dos mil quince y por un periodo de cinco años, para concluir el siete de mayo de dos mil veinte.

4. El Consejo del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo, en sesión de siete de noviembre de dos mil dieciocho, determinó iniciar el procedimiento para evaluar el desempeño ético y profesional del Magistrado Armando Pérez Gálvez por el tercer y último periodos constitucionales, del cual, el treinta de enero de dos mil diecinueve, concluyó que resultó positivo el resultado de la evaluación ética y profesional del Magistrado para efectos de reelección en su cargo. Consecuentemente, mediante oficio número PCPJ/3/2019 se remitió el expediente al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo para decidir sobre la ratificación o no del Magistrado.

5. El catorce de mayo de dos mil diecinueve, el Congreso del Estado emitió el Decreto Legislativo Número 137, en el que determinó que no era procedente dictaminar sobre la ratificación del Magistrado, pues no se cumplía con el requisito relativo a la temporalidad en el ejercicio del cargo, es decir, que el servidor público desempeñara la respectiva función jurisdiccional durante los cinco años que fue reelecto.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora, en sus conceptos de invalidez esgrimió, en síntesis, lo siguiente:

"Primero. El Congreso Estatal, sin fundamento amplió el plazo para que un Magistrado ocupe el cargo por más de quince años, lo cual implica una transgresión a la autonomía e independencia del Poder Judicial y, por ende, una afectación al principio de división de poderes, ello, conforme a los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal.



"Conforme a los criterios de este Alto Tribunal y el propio artículo 116 citado, el Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo tiene atribuciones que constituyen un régimen constitucional, así, como institución no puede ser inhabilitada o inferida en las atribuciones que el Poder Reformador de la Constitución le ha conferido.

"Segundo. El acto impugnado es inconstitucional al transgredir las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en el artículo (sic) 14 y 16 del Pacto Federal, pues las autoridades sólo podrán actuar cuando la ley se lo permita, así, el Congreso de Michoacán de Ocampo no tiene facultades para decretar la suspensión o interrupción del tiempo en que el Magistrado se ha desempeñado como consejero y, por ende, no contabilizarlo dentro del ejercicio de su segundo periodo constitucional como Magistrado.

"Tercero. Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia los dictámenes legislativos que decidan sobre la ratificación o no de Magistrados de los Poderes Judiciales Locales son actos que, aunque no estén formalmente dirigidos a los ciudadanos, tiene (sic) una trascendencia mayor, pues la sociedad es destinataria de la garantía de acceso jurisdiccional. Por ello, se debe revisar si la autoridad respetó todos y cada uno de los pasos fundamentales aplicables a su actuación, y, en caso de no existir procedimiento para ello, respetar los principios consagrados en el artículo 116, fracción III.

"La exigencia de una motivación por el Legislativo en sus dictámenes parte de la idea de que, si bien en principio goza de un amplio margen de discrecionalidad, dicha amplitud se ve reducida cuando interviene en la integración de otro Poder.

"La Constitución Local no prevé que haya una suspensión del plazo como Magistrado por haber sido nombrado consejero, por lo tanto no podría haber decidido dicha suspensión, además, fue omiso en considerar el dictamen de evaluación del Magistrado.

"Cuarto. De la legislación local aplicable al procedimiento de reelección, no se prevé la hipótesis que lleve a considerar que el Magistrado electo como consejero, por el hecho de separarse de la titularidad de la Sala, se aparta del



cargo y función de Magistrado al integrar aquel órgano administrativo. Además, el cargo de Magistrado es anterior al cargo de consejero y resulta ser un requisito indispensable para poder ser electo como consejero.

"Quinto. Es inconstitucional porque la interpretación realizada por el Congreso sobre los aspectos considerados para la reelección de un Magistrado en la Ley Orgánica del Poder Judicial de Michoacán de Ocampo es violatoria a los (sic) artículos 14 y 16 constitucionales, pues de ningún modo se desprende que el actuar de un Magistrado esté limitado a funciones estrictamente jurisdiccionales.

"Por otro lado, las funciones que tiene a su cargo como consejero del Poder Judicial sí permite que existan parámetros objetivos para analizar su desempeño y poder determinar si el evaluado se condujo con honorabilidad, profesionalismo, objetividad e imparcialidad.

"Sexto. Arguye que, el haber sido nombrado consejero conllevó indefectiblemente a dejar su función como titular de la Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia al que estaba adscrito, pero en modo alguno suspende la función intrínseca como Magistrado al habersele nombrado consejero, pues éste derivó de la condición de aquél.

"Séptimo. Resulta inconstitucional concluir que no es factible someter a un consejero del Poder Judicial, electo por los Magistrados del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia a un procedimiento de desempeño ético y profesional, pues sí existen bases objetivas para analizar su desempeño.

"Octavo. El Congreso del Estado, al prever que el plazo por el que fue reelecto el Magistrado se debe de (sic) entender como interrumpido a partir de la fecha de su designación como consejero, inobservó que de acuerdo al artículo 77 de la Constitución del Estado, los Magistrados tendrán un periodo máximo de quince años y, al término de ese periodo, cesarán en sus funciones, vulnerando así el artículo 116, fracción III, del Pacto Federal. Sustenta su dicho en la jurisprudencia de la Segunda Sala de este Alto Tribunal de título y subtítulo: 'MAGISTRADOS DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. LA DURACIÓN DE SU NOMBRAMIENTO ES POR UN PERIODO DE 15 AÑOS IMPROPRORROGABLES.'



"Noveno. También se vulneró el derecho de certeza jurídica, en razón de que la facultad para pronunciarse sobre la reelección o no de un Magistrado debe sujetarse a la temporalidad de noventa días anteriores a que concluya el periodo de elección del Magistrado, siendo que el periodo del servidor público concluía el día seis de mayo de dos mil diecinueve, mientras que el decreto del Congreso fue emitido hasta el día catorce de mayo del mismo año.

"Así, al haberse emitido posterior a la conclusión de su periodo, de manera excepcional se tuvo que entender como tácitamente reelecto en su puesto, ello de conformidad con las jurisprudencias del Pleno de esta Suprema Corte de título y subtítulo: 'MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE COLIMA. SU RATIFICACIÓN TÁCITA OPERA SI AL TÉRMINO DEL PERIODO DE SEIS AÑOS PREVISTO PARA LA DURACIÓN DEL CARGO, NO SE HA EMITIDO DICTAMEN DE EVALUACIÓN QUE CONCLUYA CON LA DETERMINACIÓN DE QUE NO DEBAN SER REELECTOS.'; 'MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS. PRESUPUESTOS PARA QUE OPERE SU RATIFICACIÓN TÁCITA.' y 'MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS. SI AL CONCLUIR EL PERIODO POR EL QUE FUERON NOMBRADOS CONTINÚAN EN EL EJERCICIO DEL CARGO TRANSCURRIENDO EL TIEMPO NECESARIO PARA OBTENER LA INAMOVILIDAD, SIN UN DICTAMEN VALORATIVO EN EL QUE SE FUNDE Y MOTIVE LA CAUSA DE SU NO REELECCIÓN, DEBE ENTENDERSE QUE ADEMÁS DE HABER SIDO REELECTOS TÁCITAMENTE, ALCANZARON ESA PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).'

"Décimo. No obstante que feneció el término del Congreso para pronunciarse sobre la ratificación del Magistrado, emitió el dictamen en el que considera que le es imposible determinar la reelección del Magistrado, sin embargo, ya había comenzado, por la omisión de emitir a tiempo el dictamen, el último periodo del Magistrado, así es jurídicamente inviable suspender algo que, por el simple transcurso del tiempo, ya había sucedido, razón por la cual transgrede los principios de seguridad y certeza jurídica.



"Décimo primero. El Congreso también vulnera la expectativa legítima del derecho de los Jueces de primera instancia del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo para aspirar al cargo de Magistrado.

"Décimo segundo. En el caso, se incumplió con el mandato constitucional de la debida justificación del dictamen legislativo, puesto que no existe norma en la Constitución Federal ni Local que lo faculte a decretar la interrupción o suspensión del periodo de cinco años de un Magistrado, pretextando el no ejercer funciones jurisdiccionales, sino administrativas al ocupar el encargo de consejero, pues lo correcto es que la ratificación del encargo de Magistrado se entienda referida a su actuación en el periodo constitucional del ejercicio, sin que la Constitución distinga si ese ejercicio es en funciones solamente jurisdiccionales.

"Décimo tercero. Se distorsiona la institución de Magistrado consejero, pues fue electo por sus pares para tal cargo, sin embargo, el Congreso, en franca violación a la Constitución Local, trastoca la independencia del Poder Judicial Local al imponer a una persona como consejero y representante de los Magistrados sin que siga ocupando tal cargo.

"Además, inhabilitó al Consejo del Poder Judicial, pues precisamente al tener en cuenta la fecha de seis de mayo de dos mil diecinueve, instruyó el procedimiento relativo a la reelección del Magistrado para un tercer y último periodos para desempeñar su cargo. Al establecer el órgano legislativo que no procedía la reelección, obstaculiza el desempeño de las funciones del consejo previstas en su Constitución."

CUARTO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** Los artículos 1o., 14, 16 y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Trámite de la controversia.** Por acuerdo de veinticinco de junio de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente **238/2019**; asimismo, ordenó **turnar** el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento de conformidad con



el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.<sup>1</sup>

Luego, mediante proveído de veintisiete de junio de dos mil diecinueve, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en su calidad de instructor de la controversia constitucional, **admitió** a trámite la demanda y ordenó emplazar como demandado al Poder Ejecutivo del Estado Michoacán de Ocampo para que formulara su contestación. Además, requirió a los referidos Poderes demandados, para que al rendir su contestación, enviaran a este Alto Tribunal todas las documentales relacionadas con el acto impugnado; y ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República, para que expresara lo que a su representación correspondiera.

**SEXTO.—Contestación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo.** José Antonio Salas Valencia, presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en representación del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, dio contestación a la demanda y expuso lo siguiente:

En lo referente al capítulo de los hechos en la demanda:

"• Respecto (sic) los hechos marcados como uno, dos y cinco, son ciertos.

"• Los hechos numerados como tres y cuatro, si bien no son hechos propios, se reconocen como ciertos.

"Posteriormente, en la contestación a los conceptos de invalidez, el Poder Legislativo arguye lo siguiente:

"En relación con el primer concepto de invalidez, señala que al contrario de lo señalado por el Poder actor, no existe una afectación a los principios de autonomía e independencia judiciales, ni contravienen o interfieren con la esfera competencial del Poder Judicial del Estado.

<sup>1</sup> Foja 131 del cuaderno principal.



"El hecho de que el Congreso considerara que se tenía que abstener de acordar la reelección del Magistrado por no cumplir el requisito de temporalidad no contraviene el orden jurídico, sino que al contrario, lo cumple.

"Sostiene que, para garantizar dicha independencia judicial, la materia de la calificación de desempeño que realice el propio Poder Judicial sobre los Magistrados para su reelección debe ser en funciones materialmente jurisdiccionales que competen a su cargo, por lo que no basta con que simplemente transcurra el tiempo por el que se confirió su nombramiento, sino que en dicho lapso debe cumplir con las funciones y atribuciones inherentes a él.

"El dictamen que emitió el Consejo del Poder Judicial Local solamente es de carácter propositivo y no resulta vinculatorio ni obligatorio para el Poder Legislativo.

"Afirma que el acto impugnado en ningún momento coloca al Poder Judicial en un estado de dependencia o subordinación frente al Congreso, sino que se coloca en un punto de colaboración, lo cual es jurídica y constitucionalmente válido.

"Entonces, al no existir transgresión al principio de división de poderes ni afectar la autonomía e independencia del Poder Judicial, se actualiza de manera manifiesta la **improcedencia** de la controversia constitucional planteada, lo cual deberá concluirse al efectuar el correspondiente análisis de fondo, pues no hay ningún tipo de perjuicio formal o material al Poder Judicial actor.

"Al segundo concepto de invalidez, señala que la facultad de determinar la interrupción o suspensión de un cargo que alega el Poder Judicial que el Congreso no cuenta es erróneo, toda vez que se trata de una facultad implícita para poder llevar a cabo correctamente las determinaciones respecto de los Magistrados del Supremo Tribunal, además, si es que tiene la facultad para nombrar y remover, por mayoría de razón, al ser dichas facultades de mayor grado, podrá decidir respecto de las situaciones de interrupción o suspensión.

"En cuanto al tercer concepto de invalidez, menciona que el acto impugnado no es un dictamen que formal ni materialmente determine sobre la reelección o no



del Magistrado, pues en términos estrictos, no contiene la decisión soberana del Congreso de reelegir al Magistrado, sino que se refiere a la imposibilidad de emitir una determinación de fondo sobre dicha cuestión.

"En la contestación al cuarto concepto de invalidez, arguye que, de una interpretación gramatical, sistemática y teleológica del texto de la Constitución Federal, la Local y de otras entidades federativas, así como de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Michoacán de Ocampo, se puede concluir que los puestos de Magistrado y consejero, por sus funciones y por los órganos de los que forman parte, existe una separación formal y material, contrario a lo que menciona el Poder actor, pues no se encuentran unidas dichas funciones, teniendo incluso prohibición de representar al Poder que los elige.

"Además, los Jueces y Magistrados no acceden solamente al cargo de consejeros por parte del Poder Judicial, sino que pueden ser propuestos por el Ejecutivo o el Legislativo, como ya ha ocurrido anteriormente en la entidad, así que no es requisito sine qua non ser Magistrado para poder ser consejero.

"En relación al quinto concepto de invalidez, el Congreso señala que es incorrecta la argumentación que realiza el Poder Judicial, pues el Congreso en ningún momento se pronunció en su dictamen sobre si era correcta o no la evaluación que realizó el Poder Judicial respecto del desempeño ético y profesional del consejero.

"De todas formas, ad cautelam, señala que no es correcto haber realizado la evaluación sobre la base de sus actividades administrativas, cuando lo correcto es que fuesen sobre las jurisdiccionales, pues sobre éstas es donde cobra relevancia la evaluación.

"Al sexto concepto de invalidez, considera que el Poder actor es reiterativo de otros conceptos de invalidez al afirmar nuevamente que el cargo de consejero descansa en el de Magistrado, cuestión que ya fue contestada anteriormente. Precisa aparte que la separación del Magistrado de la Tercera Sala Penal sí implica que dejase de ejercer funciones jurisdiccionales que legalmente le com-



peten, así como integrante del Pleno del Supremo Tribunal, por lo cual cesa su carácter de Magistrado.

"Al séptimo concepto de invalidez, menciona que vuelve a ser reiterativo el Poder actor en cuanto a su argumento de la imposibilidad de someter a un consejero electo por los Magistrados a un procedimiento de evaluación por considerar que existen factores fijados en ley para tales efectos, a los cuales ya se les dio respuesta.

"Argumentando igualmente que, aunque el actor menciona que lo correcto es que, en dado caso para suspender del cargo al Magistrado, debía haber otorgado una licencia, al respecto, menciona que, al no haberse iniciado un procedimiento para privar al Magistrado de su cargo por estar en otro diverso, operó una licencia de naturaleza tácita. Además, se nombró a un Magistrado de manera temporal a la Tercera Sala Penal, por el tiempo que durara en su cargo como consejero el Magistrado Armando Pérez Gálvez.

"En cuanto al octavo concepto de invalidez, alega nuevamente la supuesta inconstitucionalidad de la prorroga o extensión del cargo de Magistrado, ahora sustentado en que evita la diversidad y renovación de criterios en beneficio de la administración de justicia, a lo cual contesta, sin embargo, en el cargo de consejero tiene funciones administrativas y no jurisdiccionales, por lo cual no resulta aplicable dicho argumento.

"En relación al noveno concepto de invalidez, respecto de que el decreto se emitió ocho días después de que concluyera el plazo para la reelección, lo cual resulta desacertado pues el decreto no se emitió a efecto de decidir la reelección o no del Magistrado, sino que se consideró que faltaba el requisito de temporalidad para la reelección del Magistrado, pues no se encontraba en sus funciones jurisdiccionales.

"Al décimo concepto de invalidez contesta que se trata de una reiteración del concepto de invalidez anterior, precisando que es incorrecto que el Poder actor señale que era inviable "suspender" al Magistrado porque ya había iniciado su tercer periodo de manera tácita, a lo cual reitera que el decreto no toca dicho



tema, sino que sólo se limita a lo relativo de la falta de temporalidad para decidir sobre la reelección.

"En la contestación al décimo primer concepto de invalidez, en relación con la expectativa de los Jueces de primera instancia para aspirar al cargo de Magistrado, hace hincapié en que tal alegato descansa sobre los intereses individuales de cada uno de los servidores públicos, siendo que la controversia constitucional no es la vía para reclamar su protección.

"Por otro lado, tampoco se pretende dar un trato diferenciado frente a los demás Magistrados que no hayan sido electos consejeros, pues todos ellos habrán de ser evaluados en los mismos términos y en el caso que sean electos, se les aplicará el mismo criterio.

"Al décimo segundo concepto de invalidez, alega que reitera y replantea diversos argumentos, sin que agregue cuestiones novedosas, por lo cual se limita a igualmente reiterar a las contestaciones de los conceptos de invalidez anteriores.

"Por último, al décimo tercer concepto de invalidez, menciona que el Poder actor se duele de la supuesta transgresión del principio funcional de división de poderes, pues el actuar del Congreso vulnera su independencia al no respetar el establecimiento de una carrera judicial y las expectativas de progreso de sus miembros, basándose nuevamente en la categoría de 'Magistrado consejero' a lo cual contesta que dicho cargo no está reconocido formalmente en ninguna ley, sino que siempre se encuentran de manera separada y diferenciada los cargos de Magistrado y de consejero.

"Además, fue el mismo Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado quien nombró al Magistrado Pérez Gálvez como consejero, por lo cual nunca hubo invasión a la independencia judicial."

**SÉPTIMO.—Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.** Eduardo León Rodríguez, director de asuntos constitucionales y legales de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, dio contestación a la demanda y manifestó lo siguiente:



"En cuanto a los hechos narrados como antecedentes por la parte actora, mencionó que no son hechos propios del ejecutivo, por tanto, no los negó ni afirmó.

"Por otro lado, en cuanto a los conceptos de invalidez del Poder Judicial actor, señala que ninguno de ellos va enderezado a controvertir acto alguno del Poder Ejecutivo, sino que de la demanda sólo se observa que impugna la publicación y promulgación en el Periódico Oficial del decreto del Poder Legislativo de fecha veintidós de mayo de dos mil diecinueve, pero que dicho decreto fue publicado y promulgado conforme a las facultades y obligaciones constitucionales que tiene a su cargo."

**OCTAVO.—Opinión del fiscal general de la República y de la Consejería Jurídica Federal.** Tanto el fiscal general de la República y la Consejería Jurídica Federal, a pesar de haber sido notificados correctamente, se abstuvieron de formular pedimento.

**NOVENO.—Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el día treinta de septiembre de dos mil diecinueve tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes y, con relación a los alegatos, se indicó que únicamente el Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo formuló alegatos; por último, se puso el expediente en estado de resolución.

**DÉCIMO.—Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, mediante proveído de dos de diciembre de dos mil diecinueve, dictado por el Ministro presidente de la Primera Sala, se **avocó** al conocimiento del asunto y, además, determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.—Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de la presente controversia cons-



titucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Michoacán de Ocampo, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—**Precisión de los actos impugnados.** Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concretos y específicamente reclamados por el Poder Judicial actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

En el apartado denominado acto cuya invalidez se demanda, señaló como tal el siguiente:

**"IV. Acto cuya invalidez se demanda y el medio oficial en que se publicó:** 'Decreto Número 137, que contiene resolutivo sobre la reelección del licenciado Armando Pérez Gálvez como Magistrado de la Tercera Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado', tomado por el referido Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en sesión extraordinaria celebrada el 14 de mayo de 2019.—El dictamen de dicho decreto se publicó en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Michoacán (LXXIV Legislatura), Tercera Época, tomo I, 037A, 14 de mayo de 2019 (visible en la dirección de Internet <http://congreso.mich.gob.mx/file/Gaceta-037-I-A-15-05-2019.pdf>), al tenor literal siguiente: (se transcribe).—En tanto que, los puntos resolutivos de dicho decreto se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el 22 de mayo de 2019 (novena sección), conforme al siguiente texto (anexo 5): (se transcribe decreto)."



De lo anterior transcrito y de los conceptos de invalidez de la parte actora, se puede afirmar que el Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo efectivamente impugna:

• **El Decreto Número 137 del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo**, por el que se aprobó el dictamen con proyecto de decreto que contiene resolutivo sobre la reelección del licenciado Armando Pérez Gálvez como Magistrado de la Tercera Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, elaborado por la Comisión de Justicia del Congreso del Estado, el cual resolvió que no había lugar a determinar sobre la reelección del citado Magistrado, toda vez que no ejerció su función jurisdiccional durante la totalidad de los cinco años para el cual fue reelegido, en virtud de que el ocho de mayo de dos mil quince comenzó a fungir como consejero del Poder Judicial de la entidad y, por tanto, el cómputo del plazo se interrumpió a partir de su designación como consejero.

En consecuencia, el acto impugnado que se precisa en este apartado será el que se estudiará a la luz de los preceptos constitucionales aplicables al caso, en atención a la jurisprudencia P./J. 98/2009,<sup>2</sup> emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE

<sup>2</sup> De texto: "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto.". Consultable en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, «con número de registro digital: 166985».



## JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."

TERCERO.—**Oportunidad.** A continuación se determinará si la controversia fue promovida en tiempo contra el acto impugnado.

De conformidad con el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>3</sup> tratándose de actos, el plazo para la promoción de controversias constitucionales será de treinta días, contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

En el caso, el Decreto Número 137 del Congreso de Michoacán de Ocampo de fecha catorce de mayo de dos mil diecinueve, que es combatido, fue notificado al presidente del Supremo Tribunal de Justicia el quince de mayo de dos mil diecinueve, por tanto, el plazo para interponer la presente controversia constitucional corrió del dieciséis de mayo al veintiséis de junio de dos mil diecinueve; esto, pues se deben descontar los días dieciocho, diecinueve, veinticinco, veintiséis de mayo; uno, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés de junio, al tratarse de sábados y domingos y deben considerarse inhábiles en virtud del artículo 74, fracción II, de la Ley Federal de Trabajo, artículo 19 de la Ley de Amparo y artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por lo que, al haber sido presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veinticuatro de junio de dos mil diecinueve, ésta fue **oportuna**.

CUARTO.—**Legitimación activa.** Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:

<sup>3</sup> Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

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



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

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

"...

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. ..."

Por su parte, de los artículos 10, fracción I;<sup>4</sup> y 11, primer párrafo,<sup>5</sup> ambos de la ley reglamentaria se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre dos Poderes de una misma entidad federativa, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, Poder u órgano que la promueva, que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

Por tanto, si la presente controversia constitucional fue presentada en representación del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo, deberá reconocérsele, en términos de los preceptos citados, legitimación en la causa en la presente controversia constitucional.

Ahora, en cuanto a la legitimación en el proceso, promueve la controversia constitucional Héctor Octavio Morales Juárez, Magistrado presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo, quien acredita su personalidad con copia certificada del acta de

<sup>4</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

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

<sup>5</sup> "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."



Pleno extraordinario del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo número seis, de veintiocho de febrero de dos mil diecinueve, en la que consta su elección como Magistrado presidente del Supremo Tribunal y el Consejo del Poder Judicial del Estado.

Así, en términos de los artículos 67, primer párrafo;<sup>6</sup> y 85<sup>7</sup> de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo; y 16, primer párrafo,<sup>8</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo, se le reconoce al citado Magistrado la legitimación en el proceso para representar al Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo.

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de las parte demandadas, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

Tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo, el cual les fue reconocido así en el auto dictado por el Ministro instructor el veintisiete de junio de dos mil diecinueve.

En el caso, a ambos Poderes se les reconoce legitimación pasiva en la causa, toda vez que de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal, y artículo 10, fracción II,<sup>9</sup> de la ley reglamentaria serán

<sup>6</sup> "Artículo 67. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial del Estado en el Supremo Tribunal de Justicia, en el Consejo del Poder Judicial, en los juzgados de primera instancia, en los menores de materia civil, en los comunales, en los de justicia penal para adolescentes y en los de ejecución de sanciones penales. ..."

<sup>7</sup> "Artículo 85. El presidente del Supremo Tribunal será responsable de la buena marcha de la administración de justicia; tendrá la representación del Poder Judicial y las facultades que le señale la ley orgánica."

<sup>8</sup> "Artículo 16. El presidente del Supremo Tribunal de Justicia tendrá la representación jurídica y oficial del Poder Judicial. ..."

<sup>9</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...



parte demandada el Poder que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia.

En cuanto a la legitimación en el proceso, se precisa lo siguiente:

a) Por el Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo, compareció a la presente controversia José Antonio Salas Valencia, diputado presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, quien acredita tal carácter con copia certificada del acuerdo número 159 de fecha catorce de marzo de dos mil diecinueve, en el cual aparece como presidente de la mesa directiva el promovente.

En términos de los artículos 19<sup>10</sup> de la Constitución Política de Michoacán de Ocampo, 29<sup>11</sup> y 33, fracción II,<sup>12</sup> de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, se le reconoce al citado diputado la legitimación en el proceso para representar al Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo.

b) Por el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, compareció a la presente controversia Eduardo León Rodríguez, director de asuntos constitucionales y legales de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, quien acredita tal carácter con copia certificada de su nombramiento de fecha quince de octubre de dos mil quince, emitido por el secretario de Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo.

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

<sup>10</sup> "Artículo 19. Se deposita el ejercicio del Poder Legislativo en una asamblea que se denominará: Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo."

<sup>11</sup> "Artículo 29. La mesa directiva se integra con un presidente, quien es el presidente del Congreso, un vicepresidente y tres secretarios, por un periodo de un año, electos en votación nominal y en un solo acto, a propuesta de la Junta, cuidando la representación plural del Congreso. En la integración de la mesa directiva se procurará observar el principio de igualdad de género. ..."

<sup>12</sup> "Artículo 33. Son atribuciones del presidente del Congreso las siguientes:

" ...

"II. Representar jurídicamente al Congreso, con facultades generales y especiales, pudiendo delegar éstas en los funcionarios que él determine; ..."



En términos de los artículos 47<sup>13</sup> de la Constitución del Estado de Michoacán de Ocampo; 3<sup>14</sup> y 18, fracción XI,<sup>15</sup> de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado; 6, fracción IV,<sup>16</sup> y 11, fracciones III y VI,<sup>17</sup> del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado, se le reconoce al citado director la legitimación en el proceso para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.

**SEXTO.—Causas de improcedencia.** El Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo sostiene que no existe transgresión al principio de división de poderes ni se afecta la autonomía e independencia del Poder Judicial Estatal, por tanto, se actualiza la improcedencia de la controversia constitucional.

De lo anterior, se advierte que el Poder demandado invoca la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, ya que se actualiza a la falta de interés legítimo para intentar el

<sup>13</sup> "Artículo 47. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo que se denominará 'Gobernador del Estado'."

<sup>14</sup> "Artículo 3. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo denominado Gobernador del Estado y tendrá las atribuciones, facultades y obligaciones que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, la presente ley y demás disposiciones jurídicas vigentes en el Estado."

<sup>15</sup> "Artículo 18. A la Secretaría de Gobierno, le corresponden las atribuciones que expresamente le confieren la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y las siguientes:

"...

"XI. Representar jurídicamente al gobernador del Estado por sí, o a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado, la cual contará con las atribuciones legales que se establecen en el decreto de creación correspondiente."

<sup>16</sup> "Artículo 6. Al consejero jurídico le corresponde el ejercicio de las atribuciones siguientes:

"...

"IV. Representar al gobernador en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, así como en los demás juicios en que éste intervenga con cualquier carácter, ..."

<sup>17</sup> "Artículo 11. Al titular de la Dirección de Asuntos Constitucionales y Legales le corresponde el ejercicio de las facultades siguientes:

"...

"III. Apoyar al consejero jurídico en las acciones a realizar ante los tribunales y ante toda autoridad en los asuntos y trámites jurisdiccionales y en cualquier asunto de carácter jurídico en que tenga interés o injerencia la consejería;

"...

"VI. Representar al Poder Ejecutivo del Estado en los juicios de amparo, civiles, mercantiles, familiares y demás procedimientos jurisdiccionales o administrativos en que éste sea parte, ..."



medio de control constitucional pues desde su óptica, no hay ningún tipo de perjuicio formal o material al Poder Judicial actor.

A juicio de esta Primera Sala debe **desestimarse** dicho argumento de improcedencia, toda vez que la afectación a su esfera de competencias que alude el Poder Judicial actor, en realidad atañe al estudio de fondo del presente asunto. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99,<sup>18</sup> emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

Por otra parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo indicó que en la demanda de la controversia no hay algún concepto dirigido a controvertirle un acto, en razón de que sólo se observa que se impugnan la publicación y promulgación en el Periódico Oficial; sin embargo, ello se realizó conforme a las facultades y obligaciones constitucionales que tiene a su cargo.

Tal manifestación debe **desestimarse**, ya que, de conformidad con lo establecido en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, tienen la calidad de demandados tanto el órgano que hubiera emitido como el órgano que hubiera promulgado los actos que sean objeto de la controversia; de ahí que toda vez que dicha autoridad se encuentra obligada legalmente a satisfacer, autónomamente, las exigencias que se le demandan respecto de la publicación del dictamen emitido por el Congreso, aquélla **participó** en el proceso del dictamen impugnado, es que debe ser llamada a juicio, a fin de que defienda la validez de tal acto.

<sup>18</sup> **De texto:** "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, «con número de registro digital: 193266».



En lo conducente, es aplicable la tesis del Pleno de este Alto Tribunal P./J. 104/2004,<sup>19</sup> de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN AQUÉLLA, TANTO RESPECTO DEL REFRENDO, COMO DE LA PUBLICACIÓN DE LOS DECRETOS DEL GOBERNADOR."

SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** En términos de lo asentado en el apartado relativo a la precisión de los actos impugnados, lo que debe resolverse en esta controversia constitucional es si el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo se excedió en sus facultades constitucionales al establecer que no había lugar a determinar sobre la reelección del licenciado Armando Pérez Gálvez como Magistrado de la Tercera Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, toda vez que no ejerció su función jurisdiccional durante la totalidad de los cinco años para la cual fue reelegido, en virtud de que el ocho de mayo de dos mil quince comenzó a fungir como consejero del Poder Judicial de la entidad y, por tanto, el cómputo del plazo se interrumpió a partir de su designación como consejero.

Al respecto, el actor esencialmente aduce que con la expedición del decreto que sobre la **reelección** del licenciado Armando Pérez Gálvez como Magistrado de la Tercera Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, elaborado por la Comisión de Justicia, **vulnera** en perjuicio del Poder Judicial de la entidad el contenido de los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal, toda vez que la Constitución Local no prevé que haya una suspensión del plazo como Magistrado por haber sido nombrado consejero y separarse de la titularidad; ya que, precisamente para ascender a este último cargo, es requisito indispensable ser Magistrado.

<sup>19</sup> **De texto:** "Conforme a los artículos 3o., fracción I, inciso a), 8o., 12, 16, 18, 31, fracción I y 32, fracción XXXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí, para el despacho de los asuntos que competen al Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado se auxiliará de las dependencias y entidades de la administración pública centralizada, de la cual forma parte la Secretaría General de Gobierno, cuyo titular, entre otras atribuciones, tiene la de refrendar las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones que el gobernador expida o promulgue, para que sean obligatorios, así como la de administrar y publicar el Periódico Oficial del Estado. En esa virtud, el secretario general de Gobierno del Estado de San Luis Potosí tiene legitimación pasiva para comparecer en controversia constitucional conforme a los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues está obligado legalmente a satisfacer, autónomamente, las exigencias que se le demandan respecto del refrendo de los decretos del gobernador del Estado y su



A efecto de analizar tales planteamientos, se estima necesario en primer término reproducir el decreto impugnado:

"...

**"Decreto  
"El Congreso de Michoacán de Ocampo decreta:  
"Número 137**

**"PRIMERO.**—No resulta procedente determinar sobre la reelección del licenciado Armando Pérez Gálvez como Magistrado de la Tercera Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, en virtud de que no se cumple el requisito relativo a la temporalidad en el ejercicio de dicho cargo, esto es, que el servidor público haya desempeñado la respectiva función jurisdiccional durante los 5 años para los cuales fue reelecto.

**"SEGUNDO.**—Notifíquese al Consejo del Poder Judicial del Estado que el periodo constitucional de **5 años por el cual fue reelecto el licenciado Armando Pérez Gálvez como Magistrado de la Tercera Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, se entiende interrumpido desde el 8 de mayo de 2015 y hasta el 7 de mayo de 2020**, lapso por el cual dicho servidor público fue electo para fungir como consejero del Poder Judicial del Estado por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, **por lo que habrá de reanudarse su cómputo a partir del 8 de mayo de 2020, en que se reintegre a su función, y concluirá el 6 de mayo de 2024.**

**"TERCERO.**—Notifíquese el presente decreto al licenciado Armando Pérez Gálvez, para su conocimiento.

**"CUARTO.**—Publíquese el presente decreto en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. ..."

Asimismo, es conveniente reproducir el dictamen con proyecto de decreto que dio lugar al decreto impugnado:

---

publicación.". **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 1817, «con número de registro digital: 180374».



"...

**"Dictamen con proyecto de decreto que contiene resolutivo sobre la reelección del licenciado Armando Pérez Gálvez como Magistrado de la Tercera Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, elaborado por la Comisión de Justicia.**

"Honorable Asamblea

"A la Comisión de Justicia de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Michoacán de(sic) Ocampo, le fue turnada la comunicación remitida por el Magistrado Marco Antonio Flores Negrete, entonces presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo del Poder Judicial del Estado, mediante la cual remite el dictamen de evaluación del desempeño ético y profesional del Magistrado Armando Pérez Gálvez, para su estudio, análisis y dictamen.

"Antecedentes

"En sesión de Pleno de esta Septuagésima Cuarta Legislatura, celebrada el día 22 de febrero de 2019, se dio lectura a la comunicación de fecha 1 de febrero de 2019, remitida por el entonces Magistrado presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo del Poder Judicial del Estado, mediante la cual remite el expediente relativo al procedimiento que el órgano citado en segundo término llevó a cabo para emitir el dictamen de evaluación de desempeño ético y profesional del Magistrado Armando Pérez Gálvez, titular de la Tercera Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. De acuerdo al estudio y análisis realizado por la Comisión Dictaminadora, se arriba a las siguientes:

"Consideraciones

"Que este Congreso del Estado de Michoacán, tiene la facultad de elegir, reelegir y privar de su encargo a los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia de la Entidad, conforme a lo dispuesto por los artículos 44, fracción XXI, y 79 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

"Que la Comisión de Justicia es competente para estudiar, analizar y dictaminar sobre la elección de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del



Estado, así como respecto de cuestiones análogas a dicho supuesto, como lo sería el caso de su reelección al concluir el periodo por el cual fueron designados, en términos de lo establecido en el artículo 85, fracciones I y IX, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

"Que la comunicación remitida por el Magistrado Marco Antonio Flores Negrete, entonces presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo del Poder Judicial del Estado, a la letra señala:

"Con fundamento en los artículos 79, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, 9o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 28 del Reglamento Interior del Consejo del Poder Judicial, remito el expediente original y anexo formados con motivo del procedimiento que se llevó a cabo para emitir el dictamen de evaluación de desempeño ético y profesional del Magistrado Armando Pérez Gálvez, titular de la Tercera Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia (actualmente desempeñándose como consejero del Poder Judicial), en el que obra el dictamen aprobado por el Pleno del Consejo del Poder Judicial del Estado en sesión ordinaria celebrada el 30 de enero del año en curso.

"Que atendiendo lo anterior, los diputados integrantes de la Comisión de Justicia, analizamos el expediente del licenciado Armando Pérez Gálvez, Magistrado de la Tercera Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, quien fue reelegido por este órgano legislativo un periodo de cinco años a partir del 7 de mayo de 2014 al 6 de mayo de 2019, mediante Decreto 304, del 8 de abril de 2014.

"Que en ese tenor, de dicho expediente se desprende que el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, en sesión extraordinaria del 29 de abril de 2015, eligió al Magistrado Armando Pérez Gálvez como consejero del Poder Judicial del Estado, por el término de 5 años, con efectos a partir del 8 de mayo de 2015 y hasta el 7 de mayo de 2020, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 67, párrafos tercero y cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 16, fracción IX, 72, 74 y 76 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán, publicada en el



Periódico Oficial del Estado el 15 de febrero de 2007 y vigente en ese entonces, que en su orden y a la letra dicen:

"(Se transcriben).

"Que de lo anterior, resulta inconcuso que a partir del 8 de mayo de 2015, el licenciado Armando Pérez Gálvez dejó de ejercer el cargo de Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, por el tiempo que debiera desempeñar el distinto de consejero del Poder Judicial del Estado, interrumpiéndose asimismo su titularidad sobre la Tercera Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia, desde ese momento y durante la totalidad del referido periodo durante el cual detentara el cargo de consejero.

"Que no obstante ello, el 7 de noviembre de 2018, el Pleno del Consejo del Poder Judicial del Estado de Michoacán, acordó iniciar el procedimiento para emitir el dictamen de evaluación del desempeño ético y profesional de Armando Pérez Gálvez como Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 79 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, que a la letra señala:

"(Se transcribe).

"Que al comparecer, dentro del trámite del procedimiento indicado, a expresar las razones por las que considerara ser merecedor a la reelección en el cargo de Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, el licenciado Armando Pérez Gálvez, entre otras cosas, expresamente solicitó que se suspendiera, para efectos de su reelección o ratificación en el cargo de Magistrado, el cómputo del plazo de su designación como tal, por el tiempo que ejerciera como consejero, al considerar, en esencia, que:

"(i) No ejerció materialmente las funciones jurisdiccionales inherentes al cargo de Magistrado durante la totalidad del periodo de 5 años que establece la Constitución del Estado, sino que sólo lo hizo durante 1 año, previo a su elección como consejero;

"(ii) Es inadecuado que se le pretenda evaluar tomando en consideración ese lapso tan corto, pues dada su brevedad no es susceptible de aportar datos



objetivos suficientes para valorar su desempeño en la función jurisdiccional, colocándolo incluso en condiciones de desigualdad con los demás Magistrados sujetos a evaluación para efectos de reelección; y,

"(iii) El cargo de consejero que actualmente ocupa es distinto y diferenciado del de Magistrado, pues deriva de un nombramiento propio y cumple funciones eminentemente administrativas y no jurisdiccionales, además de que no está sujeto a evaluación para efectos de reelección, por no preverlo así la ley, de ahí que, de valorarse su desempeño, se le estaría sometiendo a un procedimiento que no se encuentra establecido previamente en la norma, atentando con ello a los principios de estabilidad y seguridad en el cargo.

"Que con fecha 30 de enero de 2019, el Pleno del Consejo del Poder Judicial del Estado, con motivo del proceso de reelección a que se sometió al licenciado Armando Pérez Gálvez, emitió el dictamen de evaluación sobre su desempeño ético y profesional, en el que determinó, esencialmente:

"(a) Que la emisión del dictamen resultaba pertinente, toda vez que el periodo de 5 años por el cual el licenciado Armando Pérez Gálvez fue reelecto como Magistrado se encuentra próximo a fenecer, pues en términos del decreto relativo, concluye el 6 de mayo de 2019, de ahí que el dictamen de evaluación debiera presentarse 90 días naturales antes de ello;

"(b) Que el Consejo del Poder Judicial del Estado carece de competencia constitucional y legal para pronunciarse respecto de la interrupción del plazo de ejercicio del cargo de Magistrado por el tiempo que el licenciado Armando Pérez Gálvez se desempeñe como consejero, ello, en razón de que la facultad de determinar si los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia deben o no ser reelectos, estableciendo las fechas de inicio y conclusión del periodo correspondiente, compete exclusivamente al Congreso del Estado, mientras que al referido consejo corresponde sólo desahogar el procedimiento de evaluación establecido para dichos fines; y,

"(c) Que del análisis de las constancias recabadas con motivo de la sustanciación de dicho procedimiento, resultó positiva la evaluación ética y profesional del desempeño del licenciado Armando Pérez Gálvez, en su desempeño



tanto como Magistrado de la Tercera Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia como de consejero del Poder Judicial del Estado, dentro del periodo comprendido entre el 7 de mayo de 2014 y el 6 de mayo de 2019 para el cual fue reelecto, por lo que se propuso a este Congreso que se le reeligiera para ejercer un tercer y último periodos constitucionales como Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia.

"Que en este orden de ideas, los diputados integrantes de esta Comisión Dictaminadora, durante el análisis del dictamen de evaluación, observamos que, efectivamente, toda vez que la facultad sustantiva de determinar si procede o no reelegir a un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado recaer de manera originaria y directa en esta Soberanía, es entonces a ella a quien compete determinar si se colman o no los requisitos legalmente establecidos para que proceda la reelección, entre ellos, si efectivamente ha transcurrido el plazo para el cual se eligió o reeligió al Magistrado en cuestión y, por consiguiente, éste se encuentra próximo a fenecer; de ahí que, por consiguiente, también le concierna pronunciarse respecto a si dicho periodo pudo haberse visto interrumpido por cualquier motivo.

"Que bajo esta tesitura, en primer lugar se tiene que de lo establecido en los artículos 77 y 79 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, resulta que la reelección de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia de la Entidad es la institución jurídica mediante la cual se les confirma, después de 5 años de ejercicio y previa evaluación objetiva de su desempeño ético y profesional, para continuar en dicho encargo por un segundo o hasta un tercer periodo subsecuentes, de igual duración.

"Que de esta manera, resulta que la posibilidad de reelegir a los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado surge en función directa de la actuación de dichos servidores públicos, constituyéndose en una garantía de la sociedad en el sentido de que tales juzgadores sean aptos e idóneos, asegurando así una impartición de justicia pronta, completa e imparcial, en los términos indicados en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pero además, se constituye en un derecho de los propios servidores públicos, que se traduce en que se tome en cuenta el tiempo ejercido en la función jurisdiccional y en conocer el resultado obtenido en la evaluación de su desempeño; de ahí que dependa no de criterios discrecionales, directamente,



de una evaluación objetiva que implique el respeto a los principios de independencia y autonomía judiciales y tienda a salvaguardarlos.

"Que por lo tanto, el Congreso del Estado, al pronunciarse sobre la reelección de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, debe apelar a la trascendencia social de dicha figura jurídica y aplicar el estándar de exigencia más alto y estricto para efectos de valorar la permanencia en el cargo de dichos servidores públicos, y por tanto calificar la totalidad de su actuación durante su desempeño jurisdiccional, ponderando los elementos objetivos legalmente establecidos que revelen si el evaluado se condujo con honorabilidad, profesionalismo, independencia, excelencia, objetividad e imparcialidad.

"Que de ello se sigue que, para que proceda efectuar un pronunciamiento sobre su reelección, el Magistrado en cuestión debe haber desempeñado dicho encargo durante la totalidad del periodo de 5 años por el cual fue electo o reelecto, temporalidad respecto de la cual se debe evaluar su actuación atendiendo a la estadística ponderada de su desempeño, considerando la eficiencia y eficacia, el cumplimiento de los plazos y términos que la ley señala en los asuntos de su competencia, el desarrollo profesional, formación y actualización permanente, el número y resultado de los amparos interpuestos en contra de sus resoluciones y las quejas o denuncias interpuestas en su contra, así como las resoluciones recaídas a ellas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán.

"Que entonces, si un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, dentro del periodo constitucional de 5 años por el cual fue electo o reelecto para desempeñar dicho cargo, a su vez es elegido por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado para ser consejero del Poder Judicial del Estado, en términos del artículo 67 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, es inconcuso que interrumpirá el ejercicio de su función jurisdiccional como Magistrado para pasar a detentar uno distinto y diferenciado, como lo es el de consejero, por un único plazo constitucional también independiente al primero, sujeto incluso a cumplir con la formalidad de rendir una nueva protesta ante este Congreso del Estado, y en cuyo ejercicio le competará realizar funciones de naturaleza administrativa, materialmente distintas de las jurisdiccionales que corresponden a los Magistrados, además de que su desempeño no está sujeto a evaluación, por no ser susceptibles de ser reelectos.



"Que por último y en consecuencia de lo antes expuesto, en tal supuesto, no es legalmente factible someter a un consejero del Poder Judicial del Estado, electo por los Magistrados integrantes del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, a un procedimiento de evaluación de desempeño ético y profesional, con la finalidad de determinar si procede o no reelegirlo en el cargo de Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado que ocupaba de manera inmediata anterior y en cuyo ejercicio resultó elegido para, precisamente, fungir como consejero, porque, como ha quedado de manifiesto, la finalidad de dicha valoración radica en determinar, sobre bases objetivas, si el servidor público ejerció y desarrolló la función jurisdiccional de manera adecuada durante la totalidad del periodo por el cual fue electo o reelecto para decidir si debe permanecer en él, y además dicho ejercicio se ve materialmente interrumpido en virtud de esa otra designación, razón por la que no se cumple con la condición relativa a la temporalidad, esto es, que el servidor público judicial se haya desempeñado durante 5 años en el ejercicio de la función jurisdiccional inherente al cargo de Magistrado.

"Que en tales condiciones, los diputados integrantes de esta Comisión dictaminadora consideramos que, por ahora, no resulta procedente determinar sobre la reelección del licenciado Armando Pérez Gálvez como Magistrado de la Tercera Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, toda vez que no ha ejercido dicha función jurisdiccional durante la totalidad del periodo constitucional de 5 años para el cual se le reeligió mediante Decreto Número 304, de 8 de abril de 2014, sino que únicamente lo desempeñó 1 un año y 1 día, del 7 de mayo de 2014 al 7 de mayo de 2015, dado que, desde del día 8 de mayo de la anualidad señalada en último lugar, comenzó a fungir como consejero del Poder Judicial del Estado por un plazo de 5 años que culminará el 7 de mayo de 2020 y, por tanto, a la fecha no se actualiza el requisito de temporalidad para que proceda la evaluación sobre su desempeño; sino que, en todo caso, el cómputo del plazo por el cual fue reelecto como Magistrado debe entenderse como interrumpido a partir de la fecha de su designación como consejero, y habrá de reanudarse el día que, finiquitado este último encargo, se reintegre a dicha función, es decir, el 8 de mayo de 2020, debiendo concluir el 6 de mayo de 2024.

"Que con base a lo expresado y con fundamento en los artículos 44, fracción XXI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán



de Ocampo; 52, fracción I, 62, fracción XIX, 64, 85, fracción I, 243, 244 y 245 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, los diputados integrantes de la Comisión de Justicia, nos permitimos presentar al Pleno de esta Legislatura, el siguiente proyecto de

### "Decreto

"Primero. No resulta procedente determinar sobre la reelección del licenciado Armando Pérez Gálvez como Magistrado de la Tercera Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, en virtud de que no se cumple el requisito relativo a la temporalidad en el ejercicio de dicho cargo, esto es, que el servidor público haya desempeñado la respectiva función jurisdiccional durante los 5 años para los cuales fue reelecto.

"Segundo. Notifíquese al Consejo del Poder Judicial del Estado que el periodo constitucional de 5 años por el cual fue reelecto el licenciado Armando Pérez Gálvez como Magistrado de la Tercera Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, se entiende interrumpido desde el 8 de mayo de 2015 y hasta el 7 de mayo de 2020, lapso por el cual dicho servidor público fue electo para fungir como consejero del Poder Judicial del Estado por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, por lo que habrá de reanudarse su cómputo a partir del 8 de mayo de 2020, en que se reintegre a su función, y concluirá el 6 de mayo de 2024.

"Tercero. Notifíquese el presente decreto al licenciado Armando Pérez Gálvez, para su conocimiento. Cuarto. Publíquese el presente decreto en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. ...

"En tanto que, los puntos resolutiveos de dicho decreto se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el 22 de mayo de 2019 (novena sección), conforme al siguiente texto (anexo 5): (se transcribe)."

Una vez precisado lo anterior, esta Primera Sala considera que son **fundados** los argumentos del Poder Judicial actor conforme a lo siguiente:



En primer término, se estima pertinente señalar los principios que se derivan de los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referentes al fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales de los Estados de la República, producto de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete.

En ese tenor, esta Primera Sala al resolver la controversia constitucional 96/2016,<sup>20</sup> retomó lo que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en las controversias constitucionales 4/2005, 32/2007, 88/2008 y 69/2009,<sup>21</sup> entre otras, en las cuales, ha hecho énfasis en que las diversas reformas constitucionales a los numerales previamente señalados, básicamente, versaron sobre **el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Locales**, estableciéndose para lograrlo sendos principios; tales como, la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones: la carrera judicial, debiéndose fijar las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales, los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado, así como las características que deben tener estos funcionarios como la eficiencia, probidad y honorabilidad; la fijación en las Constituciones Locales del tiempo de duración de su encargo y la posibilidad de ser reelectos al término del periodo para el que fueron designados, así como el derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante el encargo.

El actual artículo 17 de la Constitución Federal,<sup>22</sup> en lo que interesa, consagra el derecho de acceso jurisdiccional, como prerrogativa de toda persona ante la

<sup>20</sup> Resuelta el 12 de julio de 2017, por mayoría de tres votos.

<sup>21</sup> Resueltas por el Tribunal Pleno en sesiones de 13 de octubre de 2005, 20 de enero de 2009, 9 de julio de 2009 y 22 de agosto de 2011, respectivamente.

<sup>22</sup> **Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.



prohibición de hacerse justicia por sí misma, consignando como atributos propios de la administración de justicia, que sea completa, gratuita, imparcial y pronta en todo el ámbito nacional, sea federal o local, señalándose como postulados básicos de estos principios la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Conforme a lo anterior, el artículo 116 de la Constitución General de la República, en su fracción III,<sup>23</sup> establece que los Poderes Judiciales de los Estados se organizarán conforme a su Constitución, con sujeción a lo siguiente:

a) Se ejercerán por los tribunales que establezcan las Constituciones Locales, las que, junto con las leyes orgánicas relativas, **deberán garantizar la**

"...

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones."

<sup>23</sup> **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

**III.** El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

"La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

"Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, procurador de Justicia o diputado local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

"Los nombramientos de los Magistrados y Jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

"Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo(sic) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

"Los Magistrados y los Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo. ..."



**independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones.** Asimismo, que dichos ordenamientos deberán prever las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan en dichos Poderes.

b) Los Magistrados que los integren deberán reunir los requisitos exigidos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que no podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de Justicia o diputado local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

c) Los nombramientos de los Magistrados y Jueces serán hechos preferentemente entre quienes hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

d) **Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos,** y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados; y,

e) Que los Magistrados y Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La interpretación relacionada del texto de este precepto de la Carta Magna y el proceso legislativo que le dio origen, surgido con motivo de la preocupación latente en el pueblo mexicano del perfeccionamiento de la impartición de justicia que plasmó directamente su voluntad en la consulta popular sobre administración de justicia emprendida en el año de mil novecientos ochenta y tres y que dio lugar a la aprobación de las reformas constitucionales en la materia que, en forma integral, sentaron los principios básicos de la administración de justicia en los Estados en las reformas de mil novecientos ochenta y siete, concomitantemente con la reforma del artículo 17 de la propia Ley Fundamental, permite concluir que una justicia completa debe garantizar en todo el ámbito nacional la independencia judicial al haberse incorporado estos postulados en el último precepto constitucional citado que consagra el derecho a la jurisdicción y en el diverso artículo 116, fracción III, de la propia Constitución Federal que establece que 'La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados'. Ahora bien, como formas de garantizar esta independencia judicial en la administración de justicia local, se consagran como principios básicos a los que deben sujetarse las entidades federativas y los poderes



Debe precisarse que tanto el derecho de acceso a la justicia (artículo 17 constitucional), como la garantía de independencia de los Poderes Judiciales Locales (artículo 116, fracción III constitucional), **no sólo tienen la función de proteger a los funcionarios judiciales, sino también a los justiciables**. En efecto, ante la prohibición de hacerse justicia por sí misma, es derecho de toda persona tener acceso a la justicia a través de tribunales independientes; así la independencia de los Poderes Judiciales Locales, tiene como objeto salvaguardar el acceso a la justicia, ya que la sociedad debe contar con un grupo de Magistrados y Jueces que hagan efectivo cotidianamente el derecho de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita.

en los que se divide el ejercicio del poder público, los siguientes: 1) La sujeción de la designación de Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales a los requisitos constitucionales que garanticen la idoneidad de las personas que se nombren, al consignarse que los nombramientos de Magistrados y Jueces deberán hacerse preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que la merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica y exigirse que los Magistrados satisfagan los requisitos que el artículo 95 constitucional prevé para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que será responsabilidad de los órganos de gobierno que de acuerdo con la Constitución Estatal, a la que remite la Federal, participen en el proceso relativo a dicha designación; 2) La consagración de la carrera judicial al establecerse, por una parte, que las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados y, por la otra, la preferencia para el nombramiento de Magistrados y Jueces entre las personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia, lo que será responsabilidad de los Tribunales Superiores o Supremos Tribunales de Justicia de los Estados o, en su caso, de los Consejos de la Judicatura, cuando se hayan establecido; 3) La seguridad económica de Jueces y Magistrados, al disponerse que percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá ser disminuida durante su encargo; 4) La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo que se manifiesta en tres aspectos: a) La determinación en las Constituciones Locales, de manera general y objetiva, del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado, lo que significa que el funcionario judicial no podrá ser removido de manera arbitraria durante dicho periodo; b) La posibilidad de ratificación de los Magistrados al término del ejercicio conforme al periodo señalado en la Constitución Local respectiva, siempre y cuando demuestren suficientemente poseer los atributos que se les reconocieron al haberseles designado, así como que esa demostración se realizó a través del trabajo cotidiano, desahogado de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable. Esto implica la necesidad de que se emitan dictámenes de evaluación de su desempeño por los Poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo que concurren en la ratificación y vigilancia en el desempeño de la función, con motivo de la conclusión del periodo del ejercicio del cargo; y, c) La inamovilidad judicial para los Magistrados que hayan sido ratificados en sus puestos, que sólo podrán ser removidos 'en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados'. **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, P.J.J. 101/2000, jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, con número de registro digital: 190976, página 32.



Así, se destaca, por su importancia en el problema jurídico materia de este medio de control constitucional, la parte consistente en que "*Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Estados*", la cual se consagra como un **principio de inamovilidad** de los Magistrados, que supone dos requisitos establecidos directamente por el Texto Constitucional, el primero consistente en que **los Magistrados deben durar en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales** y, el segundo, en que la inamovilidad se alcanza cuando, **cumpliéndose con el requisito anterior, sean reelectos**, lo que no debe confundirse con la seguridad en el cargo que se adquiere desde el momento en que el funcionario inicia el ejercicio de su encargo.

Respecto de la posibilidad de reelección de los Magistrados, como garantía de la independencia judicial, se equipara indistintamente a la ratificación y, sobre ésta, se señala que es la institución jurídica mediante la cual se confirma a un

---

"PODERES JUDICIALES LOCALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CON QUE DEBEN CONTAR PARA GARANTIZAR SU INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA. La finalidad de la reforma a los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, fue el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Estatales, al establecer que éstas deberán garantizarse en las Constituciones Locales y leyes secundarias. Así, para garantizar la independencia judicial en la administración de justicia local, en el referido artículo 116 se previeron diversos principios a favor de los Poderes Judiciales Locales, consistentes en: a) el establecimiento de la carrera judicial, debiéndose fijar las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales; b) la previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado así como las características que éstos deben tener, tales como eficiencia, probidad y honorabilidad; c) el derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, y d) la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, lo que implica la fijación de su duración y la posibilidad de que sean ratificados al término del periodo para el que fueron designados, a fin de que alcancen la inamovilidad. Estos principios deben estar garantizados por las Constituciones y leyes estatales para que se logre una plena independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Locales; sin embargo, en caso de que en algún Estado de la República no se encuentren contemplados, ello no significa que el Poder Judicial de dicho Estado carezca de principios a su favor, toda vez que al estar previstos en la Constitución Federal son de observancia obligatoria." **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, P.J. 15/2006*, jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, con número de registro digital: 175858, página 1530.



juzgador, **previa evaluación objetiva de su actuación, en el cargo que venía desempeñando para continuar en él durante otro tiempo más**, que puede ser igual al transcurrido o al que se determine en la ley.

De esta forma, la **ratificación** surge en función directa de la actuación del Magistrado durante el tiempo de su encargo, de manera que puede caracterizarse como un derecho que se traduce en que se tome en cuenta el tiempo ejercido como juzgador y en conocer el resultado obtenido en su **evaluación**, que, además, constituye una prerrogativa de la sociedad en el sentido de que los juzgadores sean servidores idóneos que aseguren una impartición de justicia con las características detalladas en el numeral 17 constitucional. **Dicha evaluación no depende de la voluntad discrecional de los órganos a quienes se encomienda, sino del ejercicio responsable de un análisis objetivo que debe producirse y constar en dictámenes escritos, en los cuales se precisen las razones de la determinación tomada.**

En este tenor, la evaluación que los órganos competentes para pronunciarse sobre la ratificación o no de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, debe llevarse a cabo precisándose el resultado de manera debidamente fundada y motivada, y aportando razones sustantivas, objetivas y razonables respecto de la determinación tomada, ya sea en un sentido o en otro.

Asimismo, la emisión del dictamen de ratificación o no, es obligatoria y deberá realizarse siempre por escrito, con la finalidad de que tanto el funcionario judicial que se encuentre en el supuesto como la sociedad, tengan pleno conocimiento respecto de los motivos por los que la autoridad competente determinó ratificar o no a dicho funcionario judicial.

Lo anterior encuentra sustento en las tesis de jurisprudencia de Pleno, de rubros: "RATIFICACIÓN O NO DE FUNCIONARIOS JUDICIALES LOCALES. LA DECISIÓN CORRESPONDIENTE ES UN ACTO QUE TRASCIENDE LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE ESTÉ DEBIDAMENTE FUNDADA Y MOTIVADA."<sup>25</sup> y "RATIFICACIÓN O REELEC-

<sup>25</sup> **De texto:** "La ratificación o no de funcionarios judiciales tiene una dualidad de caracteres, ya que, por un lado, es un derecho a su favor que se traduce en que se tome en cuenta el tiempo ejercido



## CIÓN DE FUNCIONARIOS JUDICIALES LOCALES. SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN."<sup>26</sup>

Por tanto, el **principio de estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo**, abarca dos aspectos a los que deben sujetarse las entidades federativas:

como juzgador y en conocer el resultado obtenido en su evaluación y, por otro, es una garantía que opera en favor de la sociedad, ya que ésta tiene derecho a contar con juzgadores idóneos que aseguren una impartición de justicia pronta, completa, gratuita e imparcial. Así, la decisión sobre la ratificación o no de los Magistrados de los tribunales locales no es un acto que quede enclaustrado en los ámbitos internos de gobierno, es decir, entre autoridades, en atención al principio de división de poderes, sino que aunque no está formalmente dirigido a los ciudadanos, tiene una trascendencia institucional jurídica muy superior a un mero acto de relación intergubernamental, pues al ser la sociedad la destinataria de la garantía de acceso jurisdiccional, y por ello estar interesada en que le sea otorgada por conducto de funcionarios judiciales idóneos que realmente la hagan efectiva, es evidente que tiene un impacto directo en la sociedad. En virtud de lo anterior debe exigirse que al emitir este tipo de actos los órganos competentes cumplan con las garantías de fundamentación y motivación, es decir, que se advierta que realmente existe una consideración sustantiva, objetiva y razonable y no meramente formal de la normatividad aplicable." **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, P.J.J. 23/2006*, jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, con número de registro digital: 175820, página 1533.

<sup>26</sup> **De texto:** "Las garantías constitucionales de fundamentación y motivación, tratándose de los actos de las autoridades encargadas de emitir los dictámenes de ratificación de Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, deben surtirse de la siguiente manera: 1. Debe existir una norma legal que otorgue a dicha autoridad la facultad de actuar en determinado sentido, es decir, debe respetarse la delimitación constitucional y legal de la esfera competencial de las autoridades. 2. La referida autoridad debe desplegar su actuación como lo establezca la ley, y en caso de que no exista disposición alguna en ese sentido, podrá determinarse por aquélla, pero siempre en pleno respeto al artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3. Deben existir los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía que las autoridades emisoras del acto actuaran en ese sentido, es decir, que se den los supuestos de hecho necesarios para activar el ejercicio de esas competencias. 4. En la emisión del acto deben explicarse sustantiva y expresamente, así como de una manera objetiva y razonable, los motivos por los que la autoridad emisora determinó la ratificación o no ratificación de los funcionarios judiciales correspondientes y, además, deberá realizarse en forma personalizada e individualizada, refiriéndose a la actuación en el desempeño del cargo de cada uno de ellos, es decir, debe existir una motivación reforzada de los actos de autoridad. 5. La emisión del dictamen de ratificación o no ratificación es obligatoria y deberá realizarse por escrito, con la finalidad de que tanto el funcionario judicial que se encuentre en el supuesto, como la sociedad, tengan pleno conocimiento respecto de los motivos por los que la autoridad competente determinó ratificar o no a dicho funcionario judicial, por tanto, la decisión correspondiente debe hacerse del conocimiento del funcionario, mediante notificación personal, y de la sociedad en general, mediante su publicación en el Periódico Oficial de la entidad." **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, P.J.J. 24/2006*, jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, con número de registro digital: 175819, página 1534.



1. La determinación en las Constituciones Locales de manera general y objetiva del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado. Esto significa que cada Estado, de acuerdo con las características y modalidades que más se adecuen a sus particularidades, deberá fijar en su Constitución cuál es el tiempo que el Magistrado designado conforme al procedimiento que en la misma se establezca ejercerá el cargo, lo que le da al funcionario judicial la seguridad de que durante ese término no será removido de manera arbitraria, pues adquiere el derecho a ejercerlo por el término previsto, salvo, desde luego, que incurra en causal de responsabilidad o en un mal desempeño de su función judicial.

2. La posibilidad de ratificación o reelección de los Magistrados al término del ejercicio conforme al periodo señalado en la Constitución Local respectiva, siempre y cuando demuestren suficientemente poseer los atributos que se les reconocieron al haberseles designado, así como que esa demostración se realizó a través del trabajo cotidiano, desahogado de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable. Esto significa que el derecho a la ratificación o reelección supone, en principio, que se ha ejercido el cargo por el término que el Constituyente Local consideró conveniente y suficiente para poder evaluar la actuación del Magistrado.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia P./J. 19/2006<sup>27</sup> de Pleno, de rubro: "MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. ASPECTOS QUE COMPRENDE LA ESTABILIDAD O SEGURIDAD EN EL EJERCICIO DE SU CARGO."

<sup>27</sup> **De texto:** "La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, como principio que salvaguarda la independencia judicial, está consignada en el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prevé: 'Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueron, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados'. Este principio abarca dos aspectos a los que deben sujetarse las entidades federativas: 1. La determinación en las Constituciones Locales del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado, lo que da al funcionario judicial la seguridad de que durante ese término no será removido arbitrariamente, sino sólo cuando incurra en alguna causal de responsabilidad o en un mal desempeño de su función judicial, y 2. La posibilidad de ser ratificado al término del periodo señalado en la Constitución Local, siempre y cuando demuestre poseer los atributos que se le reconocieron al habersele designado,



Ahora bien, es importante establecer que el principio de división de poderes locales establecido en el primer párrafo del artículo 116, de la Constitución Federal, especialmente en su fracción III, referido a los Poderes Judiciales Locales, puede verse afectado si, a su vez, se afecta la independencia del Poder Judicial Local. Así lo ha establecido el Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia P./J. 79/2004,<sup>28</sup> de rubro siguiente: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA VULNERACIÓN A SU AUTONOMÍA O A SU INDEPENDENCIA IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES."

Así como en la tesis del Pleno de esta Suprema Corte P./J. 80/2004,<sup>29</sup> de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS."

---

y que su trabajo cotidiano lo haya desahogado de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable, lo que significa que el derecho a la ratificación o reelección supone, en principio, que se ha ejercido el cargo por el término que el Constituyente local consideró conveniente y suficiente para poder evaluar su actuación.". **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1447, «con número de registro digital: 175896».

<sup>28</sup> **De texto:** "Del contenido del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la vulneración a los principios de autonomía o de independencia de un Poder Judicial Local implica necesariamente la violación al de división de poderes, pues aquéllos quedan comprendidos en éste, de manera que no puede hablarse de una auténtica división de poderes cuando uno de ellos, en este caso el judicial, no es autónomo ni independiente.". **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1188, «con número de registro digital: 180536».

<sup>29</sup> **De texto:** "El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar



Asimismo, se debe apuntar que este Alto Tribunal ha determinado cuáles son las condiciones necesarias para que se actualice la violación al principio de división de poderes en perjuicio de los Poderes Judiciales Locales. Dichas condiciones quedaron establecidas en la tesis de jurisprudencia P./J. 81/2004,<sup>30</sup> de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS."

De tal manera, que se ha establecido que para respetar el principio en comento, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a respetar tres mandatos prohibitivos, a saber: **a)** la no intromisión, **b)** la no dependencia y **c)** la no subordinación de cualquiera de los Poderes con respecto a los otros.

La **intromisión** se ha explicado como el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La **dependencia**, por su parte, conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. Finalmente, la **subordinación** se traduce en el más grave nivel de

---

la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.". **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, «con número de registro digital: 180648».

<sup>30</sup> **De texto:** "El principio de división de poderes, con especial referencia a los Poderes Judiciales de las entidades federativas, se viola cuando se incurre en las siguientes conductas: **a)** que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo; **b)** que dicha conducta implique la **intromisión** de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de **dependencia** o de **subordinación** con respecto a él; y **c)** que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuesta.". **Consultable en:** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, «con número de registro digital: 180538».



violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además, debe someterse a la voluntad del poder subordinante.<sup>31</sup>

Vinculado con lo anterior, tratándose de relaciones entre poderes autónomos del Estado esta Suprema Corte ha sostenido que para que uno de ellos ejerza una función es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o Local, según se trate, o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efecto de ellas, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.<sup>32</sup>

Ahora bien, **en el caso en concreto**, conviene precisar que de las constancias de autos se tiene que:

- El Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, el siete de mayo de dos mil nueve designó a Armando Pérez Gálvez como Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia de la entidad, por el periodo constitucional de cinco años, desde ese día hasta el seis de mayo de dos mil catorce. Luego, el ocho de abril de dos mil catorce, resolvió **reelegir por primera vez** al Magistrado por un periodo de cinco años, es decir, hasta el seis de mayo de dos mil diecinueve.

- Por su parte, el veintinueve de abril de dos mil quince, el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia estatal eligió al licenciado Armando Pérez Gálvez como Magistrado consejero del Poder Judicial de la entidad federativa, a partir del ocho de mayo de dos mil quince y por un periodo de cinco años, para concluir el siete de mayo de dos mil veinte.

- Por otro lado, el Consejo del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo, en sesión de siete de noviembre de dos mil dieciocho, determinó iniciar el procedimiento para evaluar el desempeño ético y profesional del Magistrado Armando Pérez Gálvez por el **tercer y último periodos constitucionales**, del

<sup>31</sup> Jurisprudencia previamente citada P./J. 80/2004.

<sup>32</sup> Así se consideró en la controversia constitucional 41/2006.



cual, el treinta de enero de dos mil diecinueve, concluyó que resultó positivo el resultado de la evaluación ética y profesional del Magistrado para efectos de reelección en su cargo.

- Por lo que envió el dictamen respectivo al Poder Legislativo del Estado, mediante oficio PCPJ/3/2019, que fue recibido el uno de febrero de dos mil diecinueve por el Congreso del Estado de Michoacán.

- Finalmente, el catorce de mayo de dos mil diecinueve, el Congreso del Estado emitió el decreto legislativo impugnado, en el que determinó que no era procedente dictaminar sobre la ratificación del Magistrado, **toda vez que no ejerció su función jurisdiccional durante la totalidad de los cinco años para el cual fue reelegido**, en virtud de que el ocho de mayo de dos mil quince comenzó a fungir como consejero del Poder Judicial de la entidad y por tanto, **el cómputo del plazo se interrumpió** a partir de su designación como consejero.

De lo anterior se tiene que, en efecto el decreto sobre la reelección del licenciado Armando Pérez Gálvez como Magistrado de la Tercera Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, elaborado por la Comisión de Justicia, vulnera en perjuicio del Poder Judicial de la entidad, el contenido de los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal, toda vez que **ni la Constitución del Estado de Michoacán ni la legislación local, prevén la existencia de una suspensión del plazo concedido como Magistrado ni aun en el caso de haber sido nombrado consejero**; ya que, por el contrario, como lo señala el actor, precisamente, en la Constitución Local se establece que uno de los integrantes del consejo **debe ser un Magistrado**.

En efecto, esta Primera Sala advierte que el Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo **vulneró** los preceptos aludidos, ya que se advierte que **en la legislación local no existen facultades otorgadas** al Poder Legislativo para suspender el periodo o mandato de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado cuando son nombrados como consejeros del mismo Poder Judicial pues, por el contrario, la legislación **establece facultades sólo para elegirlos por un periodo de cinco años y podrán ser reelectos hasta en dos ocasiones**, por lo que al término del periodo cesarán en sus funciones. Es decir, **en ningún caso los Magistrados del tribunal podrán durar más de quince años en su encargo**.



Los preceptos son del tenor literal siguiente:

"**Artículo 77.** Los Magistrados ejercerán un periodo constitucional de cinco años y podrán ser reelectos hasta en dos ocasiones. Al término del periodo cesarán en sus funciones.

"El Congreso del Estado podrá privarlos de su encargo en cualquier tiempo, cuando **incurran en falta** de probidad u honradez, mala conducta, negligencia en el desempeño de sus labores o cuando **acepten desempeñar otro empleo o cargo de la Federación, Estados, Municipios** o particulares, salvo las actividades no remuneradas de la academia, docencia, investigación o de beneficencia y en los términos del título cuarto de esta Constitución y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado."

Por otra parte, tal como lo señala el actor, existen condiciones específicas para la conformación del Consejo del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo, a saber, que se integrará con **cinco miembros**, de los cuales uno es el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, quien lo preside; uno electo por el Congreso del Estado; uno designado por el gobernador del Estado, **un Magistrado** y un Juez de Primera Instancia, ambos **electos por sus pares**, en los términos que fije la ley orgánica.

Sin que se establezca que se suspenderán cargos por desempeñarse como consejeros, ya que opuesto a ello, **seguirán ejerciendo ese nombramiento, pero con las funciones del Consejo del Poder Judicial Estatal.**

"**Artículo 67.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial del Estado en el Supremo Tribunal de Justicia, en el Consejo del Poder Judicial, en los juzgados de primera instancia, en los menores de materia civil, en los comunales, en los de justicia penal para adolescentes y en los de ejecución de sanciones penales.

"La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial del Estado está a cargo del Consejo del Poder Judicial, que posee autonomía técnica y de gestión; siendo su contraloría interna su órgano de control, cuyo titular será ratificado por las dos terceras partes de los diputados presentes, teniendo a su cargo con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de los ingresos y



egresos de este Poder. El contralor durará en su encargo cinco años, no podrá ser reelecto. Y podrá ser removido en los términos y por las causas previstas en la Constitución y en la normatividad de la materia.

"El Consejo del Poder Judicial se integra con cinco miembros, de los cuales uno es el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, quien lo preside; **uno** electo por el **Congreso del Estado**; **uno** designado por el **gobernador del Estado, un Magistrado y un Juez** de Primera Instancia, ambos electos por sus pares, en los términos que fije la ley orgánica.

"Los consejeros no representan a quienes los eligen o designen, por lo que ejercen su función con independencia e imparcialidad. Su encargo será por cinco años, con excepción del presidente. Los requisitos y condiciones para ser consejero son los mismos que para ser Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia.

"El Consejo del Poder Judicial funciona en Pleno o en comisiones. El Pleno resuelve sobre la designación, adscripción y remoción de Jueces, emitirá su reglamento interior, los acuerdos y resoluciones para el cumplimiento de sus funciones. Cuenta con comisiones permanentes y transitorias. Las comisiones permanentes son: administración, carrera judicial y vigilancia y disciplina.

"Se establece la carrera judicial, a cargo del Consejo del Poder Judicial, en los términos que señale la ley orgánica."

Asimismo, el artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán, en su segundo párrafo prevé que los consejeros designados por sus pares Magistrados o Jueces, **al término de su encargo regresarán a desempeñar su respectiva función jurisdiccional en los términos de su designación.**

**"Artículo 86.** De los consejeros uno es el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, quien lo preside; uno electo por el Congreso; uno designado por el gobernador del Estado; un Magistrado y un Juez de Primera Instancia, ambos electos por sus pares. Los consejeros no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente.



**"Los consejeros designados por sus pares Magistrados o Jueces, al término de su encargo regresarán a desempeñar su respectiva función jurisdiccional en los términos de su designación."**

Por tanto, si el regreso de los consejeros a sus funciones jurisdiccionales está sujeto simplemente y sin mayor calificativo o previsiones a los "términos de su designación", se permite presumir que la designación de un servidor o una servidora pública como Magistrado o Magistrada no se ve alterada, interrumpida o suspendida, cuando son nombrados como parte del Consejo del Poder Judicial del Estado de Michoacán.

Por lo expuesto, materialmente se avizora la **afectación** del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo que aduce en sus conceptos de invalidez, pues el Congreso del Estado no puede subordinarlo en sus decisiones sin que exista un ordenamiento que lo faculte, ya que ello daría pie a cortar o extender, así como remover a los Magistrados del Supremo Tribunal sin tener facultades para ello, esto **en franca violación al principio de división de poderes** en su vertiente de **dependencia**, que envuelve un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, que actúe de manera autónoma.

Debido a que no existe disposición ni expresa ni tácita que faculte el Poder Legislativo a **interrumpir el Cargo de Magistrado cuando se es electo para el de consejero del mismo Poder Judicial Local**.

Además, que la Constitución Local establece como una causa de **retiro forzoso** para el Magistrado **cuando cumpla quince años de servicio en el cargo** y por otra parte, sólo se establece como una **facultad expresa** concedida al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo determinar respecto de la elección, **reelección** o privación del encargo de los Magistrados.

Respecto de la reelección, se estatuye que el **Consejo del Poder Judicial**, dentro de los noventa días naturales anteriores a la fecha en que concluya el primero y, en su caso, el segundo de los ejercicios constitucionales de los Magistrados, **presentará al Congreso del Estado, dictamen de evaluación** del desempeño ético y profesional del Magistrado, para que **determine si debe o no ser reelecto**.



Si el Consejo del Poder Judicial advierte, derivado de la evaluación permanente, que algún Magistrado ha incurrido en causales de responsabilidad, en los términos dispuestos por esta Constitución y la ley, deberá, seguido el procedimiento, aplicar la sanción correspondiente.

Cabe destacar que en el particular, el dictamen de evaluación emitido para el licenciado Armando Pérez Gálvez como Magistrado de la Tercera Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo, fue en sentido positivo. En razón de lo cual, la facultad que restaba al Congreso de la entidad era **determinar si debía o no ser reelecto**.

Los preceptos a que se hace referencia indican lo siguiente:

**"Artículo 78.** Es causa de retiro forzoso para el Magistrado cuando:

"I. Cumpla setenta años de edad;

"II. Padezca incapacidad física o mental permanente para el desempeño de su encargo; o,

**"III. Cumpla quince años de servicio en el cargo de Magistrado.**

"El Magistrado cuyo retiro forzoso haya sido aprobado, tendrá derecho a un haber de retiro, en los términos que disponga la ley orgánica."

**"Artículo 79.** La elección, **reelección** o privación del encargo de Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, **se hará por el Congreso del Estado** mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta del Consejo del Poder Judicial.

"Para la elección de los Magistrados, el Consejo del Poder Judicial, en los términos que disponga la ley orgánica, integrará y enviará al Congreso del Estado, la lista de los aspirantes inscritos.

"El Consejo del Poder Judicial, **noventa días naturales anteriores** a la fecha en que **concluya el primero y en su caso, el segundo de los ejercicios**



**constitucionales de los Magistrados, presentará al Congreso del Estado, dictamen de evaluación del desempeño ético y profesional del Magistrado, para que determine si debe o no ser reelecto.**

"Si el Consejo del Poder Judicial advierte, derivado de la evaluación permanente, que algún Magistrado ha incurrido en causales de responsabilidad, en los términos dispuestos por esta Constitución y la ley, deberá, seguido el procedimiento, aplicar la sanción correspondiente. En el caso de que ésta deba ser la privación del encargo o en su caso, la inhabilitación, deberá comunicarlo al Congreso del Estado, para que resuelva."

Bajo estas consideraciones, es claro que el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo al indicar que procedía **interrumpir** el plazo como Magistrado de Armando Pérez Gálvez por haber sido nombrado consejero y separarse de la titularidad, sin facultad expresa para ello, incumplió el mandato de no dependencia en las atribuciones de otros Poderes, establecido para respetar el principio de división de poderes previsto para el ámbito local en el artículo 116 de la Constitución Federal.

Ante ello, lo procedente es **declarar la invalidez** del Decreto Número 137 del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, por el que se aprobó el dictamen con proyecto de decreto que contiene resolutivo sobre la reelección del licenciado Armando Pérez Gálvez como Magistrado de la Tercera Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, en la novena sección del tomo CLXXII, el veintidós de mayo de dos mil diecinueve.

OCTAVO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución General de la República, 41, fracciones IV, V y VI y 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la declaración de invalidez será para el efecto de que el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo **deje insubsistente** el decreto impugnado número 137 y **dicte otro** en el que se pronuncie respecto de la labor del Magistrado Armando Pérez Gálvez durante el año que ejerció su cargo en el Poder Judicial y los cuatro siguientes que ejerció en el Consejo de este Poder, respecto a su desempeño ético y profesional para que determine si debe o no ser reelecto.



De conformidad con el artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia, la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es **fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se **declara la invalidez** del Decreto Número 137 del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, sobre la reelección del licenciado Armando Pérez Gálvez como Magistrado de la Tercera Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, en la novena sección del tomo CLXXII, el veintidós de mayo de dos mil diecinueve.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 6/2016 (10a.), P./J. 111/2000, P./J. 112/2000 y P./J. 113/2000 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de enero de 2016 a las 11:00 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época Libro 26, Tomo II, enero de 2016, página 996, con número de registro digital: 2010925; y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 28, con número de registro digital: 190966, página 17, con número de registro digital: 190965; y página 18, con número de registro digital: 190964, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN TRATÁNDOSE DE ACTOS ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE (INVALIDEZ DEL ACUERDO DE SIETE DE JUNIO DE DOS MIL DIECIOCHO, POR EL QUE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA EXPIDIÓ UNA ACREDITACIÓN DE AGENTE MUNICIPAL DE LA AGENCIA MUNICIPAL "VICENTE GUERRERO" DEL MUNICIPIO DE VILLA DE ZAACHILA DE ESA ENTIDAD).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA SU IMPROCEDENCIA POR TRATARSE DE UN ACTO EN MATERIA ELECTORAL, CUANDO SE IMPUGNA LA ACREDITACIÓN EXPEDIDA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN FAVOR DE UN AGENTE MUNICIPAL (INVALIDEZ DEL ACUERDO DE SIETE DE JUNIO DE DOS MIL DIECIOCHO, POR EL QUE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA EXPIDIÓ UNA ACREDITACIÓN DE AGENTE MUNICIPAL DE LA AGENCIA MUNICIPAL "VICENTE GUERRERO" DEL MUNICIPIO DE VILLA DE ZAACHILA DE ESA ENTIDAD).**

**V. AUTORIDADES MUNICIPALES AUXILIARES. LA FACULTAD DE LOS AYUNTAMIENTOS DE APROBAR LA NORMATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL CONLLEVA IMPLÍCITAMENTE LA DE NOMBRAR Y REMOVER A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y AUXILIARES DEL MUNICIPIO.**

**VI. AUTORIDADES MUNICIPALES AUXILIARES. ES ATRIBUCIÓN DEL PRESIDENTE MUNICIPAL EXPEDIR LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS AGENTES MUNICIPALES Y DE POLICÍA UNA VEZ OBTENIDO EL RESULTADO DE LA ELECCIÓN.**



**VII. AUTORIDADES MUNICIPALES AUXILIARES EN EL ESTADO DE OAXACA. LA ACREDITACIÓN EXPEDIDA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN FAVOR DE UN AGENTE MUNICIPAL, SIN VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS MÍNIMOS DE CERTEZA EN RELACIÓN CON EL CARGO MUNICIPAL QUE SE RECONOCE, INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO ACTOR (INVALIDEZ DEL ACUERDO DE SIETE DE JUNIO DE DOS MIL DIECIOCHO, POR EL QUE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA EXPIDIÓ UNA ACREDITACIÓN DE AGENTE MUNICIPAL DE LA AGENCIA MUNICIPAL "VICENTE GUERRERO" DEL MUNICIPIO DE VILLA DE ZAACHILA DE ESA ENTIDAD).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 115/2018. MUNICIPIO DE VILLA DE ZAACHILA, OAXACA. 13 DE FEBRERO DE 2019. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y LOS MINISTROS LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **trece de febrero de dos mil diecinueve**.

VISTOS; y,  
RESULTANDO:

PRIMERO. **Presentación de la demanda, Poderes demandados y actos impugnados.** Por escrito presentado el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jorge García Ambrocio, en su carácter de síndico municipal del Ayuntamiento de Villa de Zaachila, Oaxaca, promovió controversia constitucional en representación del citado Municipio, en la que solicitó la invalidez del acto que más adelante se señala y emitido por el órgano que a continuación se menciona:



### Entidad, Poder u órgano demandado:

- Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

### Norma general o acto cuya invalidez se demanda:

"El acuerdo de fecha 7 (siete) de junio de 2018 (dos mil dieciocho), mediante el cual cancela la acreditación del C. Carlos Miguel Vásquez Martínez (sic) como agente de la Agencia Municipal Vicente Guerrero, reconociendo y acreditando como nuevo agente municipal al C. Pablo Martínez Calderón."

SEGUNDO. **Antecedentes.** En la demanda se señalaron como antecedentes, los siguientes:

1. El once de noviembre de dos mil dieciséis, el Congreso del Estado de Oaxaca aprobó a la entonces colonia Vicente Guerrero de la Villa de Zaachila, Oaxaca la categoría administrativa de Agencia Municipal, por lo que, el dos de febrero de dos mil dieciocho, se emitió la convocatoria, por parte del Ayuntamiento, para la elección de agente municipal, misma que se llevó a cabo el **doce de febrero de dos mil dieciocho**, resultando electo **Carlos Miguel Vásquez Martínez**, como propietario y Baltazar Ramírez como suplente, **para el periodo de un año.**

2. Tras la elección del referido agente, el Ayuntamiento de la Villa de Zaachila, Oaxaca, declaró la validez de la elección, emitiéndose el quince de febrero de dos mil dieciocho, el nombramiento correspondiente por parte de la presidenta Maricela Martínez Coronel.

3. Una vez emitido el referido nombramiento la presidenta y el accionante acudieron ante la Secretaría General de Gobierno, con copia certificada del acta de elección, el acta de sesión de cabildo en la cual se valida la elección y del nombramiento expedido, a fin de que se realizara la acreditación correspondiente, emitiéndose la credencial y sello que dan certeza jurídica al cargo de agente municipal.

4. No obstante lo anterior, por diversos conflictos que se suscitaron en la comunidad por parte de algunos pobladores que estuvieron inconformes con



su nombramiento; determinaron realizar el veintinueve de abril de dos mil dieciocho, una asamblea donde se levantó un acta que consignaba supuestas faltas administrativas cometidas por el referido agente municipal, misma que fue comunicada al Ayuntamiento de Villa de Zaachila el mismo día a través de un escrito.

5. Con motivo de la referida acta, en sesión extraordinaria de cabildo de quince de mayo de dos mil dieciocho, se determinó que se realizara la investigación correspondiente y, en su caso, se iniciara el procedimiento de responsabilidad a que hubiere lugar por parte de la Contraloría del Ayuntamiento de Villa de Zaachila, Oaxaca, dando lugar al procedimiento de responsabilidad PM/01/2018.

6. No obstante el referido procedimiento, diversos pobladores de la Agencia Municipal Vicente Guerrero, inconformes determinaron **convocar a nuevas elecciones el seis de junio de dos mil dieciocho**, resultando electo **Pablo Martínez Calderón**, el cual, sin hacer solicitud o gestión alguna ante el Ayuntamiento decidió acudir directamente ante la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, con la finalidad de realizar su acreditación, la cual fue hecha sin anuencia o intervención alguna del Ayuntamiento de Villa de Zaachila, Oaxaca.

7. Así, el ocho de junio de dos mil dieciocho, fue notificado por parte de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, al Ayuntamiento actor, el oficio SGG/SUBGOB/767/2018, de ocho de junio de dos mil dieciocho, mediante el cual se informó que quedaba sin efectos la acreditación de Carlos Miguel Vásquez Martínez, y en vía de consecuencia la cancelación de la credencial y el sello; asimismo se le reconoce a **Pablo Martínez Calderón** el carácter de nuevo agente municipal y se expide la acreditación correspondiente, situación que considera invade la esfera competencial del Ayuntamiento actor.

TERCERO. **Conceptos de invalidez.** La parte actora esgrimió, en síntesis, lo siguiente:

En su único concepto de invalidez, señala que el acto reclamado violenta lo estipulado en el artículo 115, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución



Federal, ya que dicha disposición constitucional otorga la competencia a los Ayuntamientos de emitir las disposiciones reglamentarias necesarias para organizar la administración pública municipal, siempre que sean coherentes con las leyes orgánicas Municipales emitidas por los Congresos de los Estados, es que el Ayuntamiento de Villa de Zaachila, Oaxaca, el uno de noviembre de dos mil once, publicó en la Gaceta Municipal las ordenanzas del Municipio Villa de Zaachila, disposición de carácter general que tiene por objeto delimitar las facultades y atribuciones con que cuenta cada autoridad del Ayuntamiento, así como organizar la administración pública del Municipio, por lo que hace a su estructura y autoridades auxiliares.

Que es facultad del Ayuntamiento, poder contar con autoridades auxiliares que coadyuven en la gestión administrativa que le corresponde al Ayuntamiento, siendo éstas la agencia de policía y la agencia municipal, que quienes detenten el cargo de agentes quedarán subordinados al Ayuntamiento por conducto del presidente municipal, asimismo se dispone que la convocatoria y organización de la elección para el cargo de agente municipal se realizará por el Ayuntamiento por conducto de la Secretaría Técnica.

Que de conformidad con los artículos 40, 82, 83, 84 y 85 de las ordenanzas municipales, así como los artículos 47, 68, 78, 79 y 80 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, es facultad y competencia de los Ayuntamientos, convocar y realizar la elección de las autoridades auxiliares, así como emitir el nombramiento correspondiente, por conducto del presidente municipal, remover a los agentes municipales por causas graves que a juicio de la autoridad se actualicen; así, cuando la Secretaría General del Gobierno del Estado de Oaxaca, a través del acuerdo demandado, deja sin efecto la acreditación, cancelando credencial y sello de quien se desempeñaba como agente municipal, acreditando a uno diverso, emitiendo credencial y sello respectivo que le dan el carácter de agente de la Agencia Municipal Vicente Guerrero, invade su esfera competencial del Ayuntamiento actor, ya que es como si estuviera validando la elección en la cual se eligió a **Pablo Martínez Calderón**; y como si la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, estuviera removiendo del cargo de agente municipal a **Carlos Miguel Vásquez Martínez**, facultad que es única y exclusiva de los Ayuntamientos.



**CUARTO. Artículos constitucionales señalados como violados.** Los preceptos que la parte actora estima violados son 16 y 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**QUINTO. Trámite de la controversia.** Por acuerdo de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente **115/2018**, y turnó el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que fungiera como instructor.<sup>1</sup>

Mediante proveído de veintinueve de junio de dos mil dieciocho, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, en la que tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, mas no así, a la Secretaría General de Gobierno del referido Estado de Oaxaca, en virtud de que se trata de una dependencia subordinada a dicho poder, el cual debe comparecer por conducto de su representante legal y, en su caso, dictar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la resolución que se emita en el presente asunto. Se ordenó emplazar al Poder Ejecutivo Local para que formulara su contestación y al momento de formular dicha contestación remitiera copias certificadas de todas las documentales relacionadas con el acto impugnado; ordenó dar vista al procurador general de la República para que emitiera la opinión que le corresponde; y mandó formar el cuaderno relativo con motivo del incidente de suspensión solicitado por la parte actora.<sup>2</sup>

**SEXTO. Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.** El consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, ostentándose como representante legal del Poder Ejecutivo del Estado, al contestar la demanda señaló en síntesis lo siguiente:

**En principio hizo valer las siguientes causales de improcedencia:**

1. Se actualiza la causa de improcedencia y sobreseimiento, prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con el artículo 20, fracción II, ambos de

<sup>1</sup> Foja 41 del cuaderno principal.

<sup>2</sup> Fojas 42 a 44 del cuaderno principal.



la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que el Poder Ejecutivo en ningún momento ha invadido la esfera de derechos del Municipio actor en cuanto a la autonomía municipal contemplada en el artículo 115 de la Constitución Federal, ya que la Secretaría General de Gobierno, en cumplimiento a la normatividad que la rige, emitió el acuerdo de siete de junio de dos mil dieciocho, mediante el cual canceló la acreditación de Carlos Miguel Vásquez Martínez como agente municipal de la Agencia Municipal Vicente Guerrero y expidió acreditación como agente municipal a Pablo Martínez Calderón, en cumplimiento al acuerdo de Asamblea General de seis de junio de dos mil dieciocho, presentado por el solicitante, en virtud de las atribuciones conferidas a la Secretaría General de Gobierno, de conformidad con el artículo 34 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca y al Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno.

Por lo que considera que se cumplió con la normatividad, al tratarse de un acto meramente municipal, como lo es la elección y renovación de sus autoridades.

2. Se actualiza la causa de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracciones III, de la ley reglamentaria de la materia, ya que el acto reclamado no existe, toda vez que si el acto reclamado (acuerdo de siete de junio de dos mil dieciocho) mediante el cual canceló la acreditación a Carlos Miguel Vásquez Martínez, como agente municipal de la Agencia Municipal Vicente Guerrero y expidió acreditación como agente municipal a Pablo Martínez Calderón, en cumplimiento al acuerdo de Asamblea General de seis de junio de dos mil dieciocho, tiene sustento en el acta de acuerdos de la Asamblea General Extraordinaria de la Agencia Municipal Vicente Guerrero, de **seis de mayo de dos mil dieciocho**, es inexistente.

3. Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, ya que el Municipio actor, se duele del referido acuerdo de siete de junio de dos mil dieciocho, particularmente de la remoción de Carlos Miguel Vásquez Martínez, como agente municipal de la Agencia Municipal Vicente Guerrero, por lo que considera que el asunto es electoral, ya que versa sobre la elección y renovación de sus autoridades, de ahí que la vía idónea no la constituye el presente medio de control constitucional,



sino que la persona que en su momento sufrió la afectación a sus derechos políticos electorales, debió haber acudido ante la autoridad competente electoral a promover el juicio para la protección de sus derechos políticos electorales u otro medio de impugnación en materia electoral.

4. Que la parte actora carece de legitimación para hacer valer la presente controversia, ya que como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Municipio actor como entidad promovente conforme a lo estipulado en el artículo 11 de la ley reglamentaria, en relación con el 71 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, corresponde exclusivamente al o a los síndicos municipales, instaurar dicha instancia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre y cuando el acto que reclame le cause un perjuicio directo al ente u órgano que represente, lo cual no sucede en el presente caso.

#### **Con relación a los hechos señaló lo siguiente:**

En los correlativos, 1, 2, 4, 5 y 6 indicó que no los afirma ni los niega por no ser propios.

Con relación al correlativo 3, dice que es cierto, toda vez que la Secretaría General de Gobierno por conducto de su Dirección de Gobierno, realizó la acreditación de acuerdo a sus atribuciones conferidas en el artículo 34 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca y al Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno.

Respecto del correlativo 7, indicó que es cierto, ya que la Secretaría General de Gobierno emitió el acuerdo de siete de junio de dos mil dieciocho, mediante el cual canceló la acreditación de Carlos Miguel Vásquez Martínez como agente municipal de la Agencia Municipal Vicente Guerrero y expidió acreditación como agente municipal a Pablo Martínez Calderón, en cumplimiento al acuerdo de Asamblea General de seis de junio de dos mil dieciocho, presentado por el solicitante, en virtud de las atribuciones conferidas a la Secretaría General de Gobierno, de conformidad con el artículo 34 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca y al Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno.



### **Con relación al concepto de invalidez aduce:**

Calificó de infundados los argumentos aducidos por el Municipio actor.

Señaló que dentro de los argumentos que corresponde al estudio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acorde a lo que dispone la ley reglamentaria de la materia, es la supuesta violación al derecho del Ayuntamiento, por considerar que se invade su esfera competencial y determinaciones de gobierno con autonomía.

Que en atención a lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que la controversia constitucional es un proceso mediante el cual se resuelven los conflictos que surjan entre los Poderes Federales, Legislativo y Ejecutivo, los Poderes de los Estados, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, o bien, entre los órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, por invasión de competencias o bien, por cualquier otro tipo de violación a la Constitución Federal, por parte de los órganos señalados; en el caso, la Suprema Corte no es la autoridad jurídicamente competente para conocer los argumentos relacionados con las supuestas violaciones al artículo 115, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Federal, toda vez que el acuerdo de siete de junio de dos mil dieciocho, mediante el cual canceló la acreditación de Carlos Miguel Vásquez Martínez, como agente municipal de la Agencia Municipal Vicente Guerrero y expidió acreditación como agente municipal a Pablo Martínez Calderón, en cumplimiento al acuerdo de Asamblea General de seis de junio de dos mil dieciocho, mismo que tiene sustento en el acta de acuerdos de la Asamblea General Extraordinaria de la Agencia Municipal Vicente Guerrero, de seis de mayo de dos mil dieciocho, agencia que se rige mediante sistemas normativos internos, comúnmente llamados usos y costumbres, por lo que tiene plena libertad para elegir a sus representantes, en virtud de que todos los actos administrativos y más aún los actos de gobierno, deben cumplir con todos los requisitos y elementos legales que prevé en el caso particular la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, la Constitución de la referida entidad y la Constitución Federal y demás ordenamientos legales aplicables.

En este sentido, considera que la Secretaría General de Gobierno de la referida entidad, actuó en apego a la norma, de conformidad con el artículo 34 de



la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca y al Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno; y que en ningún momento se ha violado la autonomía del Municipio de Villa de Zaachila, Oaxaca.

**SÉPTIMO. Opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento.

**OCTAVO. Audiencia.** Agotado el trámite respectivo el veintinueve de octubre de dos mil dieciocho, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

**NOVENO. Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, mediante proveído de veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, dictado por la Ministra presidenta de la Primera Sala, se **avocó** al conocimiento del asunto y, además, determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia de la adscripción del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO. Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio actor, y el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

**SEGUNDO. Oportunidad.** A continuación se determinará si la controversia fue promovida en tiempo contra el acto impugnado.



De conformidad con el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>3</sup> tratándose de actos, el plazo para la promoción de controversias constitucionales será de treinta días, contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

El Municipio actor impugna el acuerdo de siete de junio de dos mil dieciocho, mediante el cual la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, expidió la acreditación de agente municipal de la Agencia Municipal "Vicente Guerrero" del Municipio de Villa de Zaachila, Oaxaca, a Pablo Martínez Calderón, según acuerdo de Asamblea General de seis de junio de dos mil dieciocho y en vía de consecuencia dejó sin efectos la acreditación expedida a favor de Carlos Miguel Vásquez Martínez, como agente municipal de la referida entidad; el cual le fue notificado el **ocho de junio de dos mil dieciocho**, mediante oficio SGG/SUBGOB/767/2018,<sup>4</sup> de la misma fecha (ocho de junio de dos mil dieciocho).

Así, el plazo de treinta días para promover la controversia constitucional transcurrió **del once de junio al siete de agosto de dos mil dieciocho**, descontándose los días dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro y treinta de junio, uno, siete, ocho y catorce de julio, cuatro y cinco de agosto, todos de dos mil dieciocho; así como del quince al treinta y uno de julio de la referida anualidad, de conformidad con los artículos 2<sup>5</sup> y 3<sup>6</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

<sup>3</sup> **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

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

<sup>4</sup> Foja 18 del cuaderno principal.

<sup>5</sup> **Artículo 2.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

<sup>6</sup> **Artículo 3.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



canos, en relación con los artículos 3 y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

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

TERCERO. **Legitimación activa.** Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:

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

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

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

Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia señalan, expresamente, lo siguiente:

"**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

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

De los preceptos legales reproducidos se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de



las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Jorge García Ambrocio, en su carácter de síndico municipal del Ayuntamiento de Villa de Zaachila, Oaxaca, quien acredita su personalidad con los siguientes documentos:

a) Copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección de concejales a Ayuntamientos por sistemas normativos internos, expedida por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, el nueve de junio de dos mil dieciséis, de la que se advierte que Jorge García Ambrocio fue electo como segundo concejal propietario para la integración del Ayuntamiento actor.<sup>7</sup>

b) Copia certificada de la sesión solemne de uno de enero de dos mil diecisiete, mediante la cual se instaló el Ayuntamiento del Municipio de Villa de Zaachila, Oaxaca, en la que los concejales electos tomaron protesta, entre ellos, el mencionado Jorge García Ambrocio.<sup>8</sup>

c) Copia certificada de la sesión extraordinaria de uno de enero de dos mil diecisiete, mediante la cual se designó a Jorge García Ambrocio como síndico del Municipio de Villa de Zaachila, Oaxaca.<sup>9</sup>

Por otro lado, del artículo 71, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, se advierte que es atribución de los síndicos representar jurídicamente al Municipio en los litigios en los que éstos fueren parte.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Foja 13 del expediente principal.

<sup>8</sup> Fojas 19 y 20 del expediente principal.

<sup>9</sup> Fojas 22 a 24 del expediente principal.

<sup>10</sup> **Artículo 71 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.** Los síndicos serán representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, con las siguientes atribuciones:

**"I. Representar jurídicamente al Municipio** en los litigios en que éstos fueren parte; ..."



Por tanto, debe concluirse que el promovente tiene legitimación en la presente controversia para representar al Municipio de Villa de Zaachila, Oaxaca, en tanto que en autos se encuentra acreditado su carácter de síndico municipal, funcionario a quien la Ley Orgánica Municipal de la entidad le otorga facultades para acudir a juicio en defensa de los intereses del Municipio correspondiente.

En este sentido, es infundada la causa de improcedencia alegada, toda vez que, como se analiza en el presente apartado el Municipio actor sí cuenta con legitimación; además su planteamiento lo hace derivar de que no le causa perjuicio el acto que reclama, lo cual se contestará en el apartado relativo a las causas de improcedencia.

**CUARTO. Legitimación Pasiva.** Por otra parte, por cuanto hace a la legitimación pasiva, debe señalarse que, en representación del Poder Ejecutivo de Oaxaca contestó la demanda el consejero jurídico del Estado, José Octavio Tinajero Zenil, quien acreditó su personalidad con la copia certificada de su nombramiento,<sup>11</sup> expedido por el gobernador constitucional de la entidad el quince de junio de dos mil diecisiete.

Sobre el particular, debe tenerse presente que el artículo 49, fracción VI,<sup>12</sup> de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca prevé que corresponde a la Consejería Jurídica representar al Ejecutivo en las controversias constitucionales en las que sea parte, por lo que es de concluirse que cuenta con la representación del Poder Ejecutivo, el cual tiene la legitimación pasiva en este medio de control constitucional por ser a quien se le atribuye el acto impugnado.

<sup>11</sup> Foja 162 del expediente municipal.

<sup>12</sup> **Artículo 49.** La Consejería Jurídica prevista en el artículo 98 Bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, estará a cargo del consejero jurídico del Gobierno del Estado, quien dependerá directamente del Ejecutivo Estatal y quien ejerce la representación jurídica del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la gubernatura, así como otorgar el apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al Gobernador del Estado.

"A la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"VI. Representar al Ejecutivo del Estado y promover en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que éste sea parte; ..."



QUINTO. **Causas de improcedencia.** El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, por conducto del consejero jurídico de la referida entidad afirma que es improcedente la controversia, porque en ningún momento ha invadido la esfera de derechos del Municipio actor en cuanto a la autonomía municipal contemplada en el artículo 115 de la Constitución Federal; que no existe el acto reclamado, toda vez que, si lo que se reclama es el acuerdo de siete de junio de dos mil dieciocho, el cual se realizó en cumplimiento al diverso acuerdo de Asamblea General de seis de junio de dos mil dieciocho y tiene sustento en el Acta de Acuerdos de la Asamblea General Extraordinaria de la Agencia Municipal Vicente Guerrero, de seis de mayo de dos mil dieciocho, es inexistente; y que el acto reclamado no le causa perjuicio.

Dichas afirmaciones deben desestimarse porque la determinación de la existencia del acto, si le causa perjuicio o, si se invadió o no la esfera de derechos del Municipio actor en cuanto a la autonomía municipal involucran un análisis del fondo del asunto, mismo que no corresponde realizar en este apartado. Sirve de apoyo la tesis número P. /J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>13</sup>

Finalmente, el Poder Ejecutivo señala que es improcedente la controversia, porque en el fondo se trata de un acto en materia electoral, ya que versa sobre la elección y renovación de sus autoridades, por lo cual, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede conocer de la presente controversia constitucional.

Dicho planteamiento es infundado, toda vez que, contrariamente a lo aducido por el Poder Ejecutivo, lo que el Municipio actor impugna es el acuerdo de siete de junio de dos mil dieciocho, mediante el cual la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca expide la acreditación de agente municipal de la Agencia

<sup>13</sup> Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo X, septiembre de 1999, página 710, de contenido: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."



Municipal "Vicente Guerrero" del Municipio de Villa de Zaachila, Oaxaca, a Pablo Martínez Calderón, violando la autonomía del Municipio actor, sin que en ningún momento impugne tan siquiera la elección en asamblea comunitaria del referido agente, por lo que no se trata de una cuestión electoral.

No existiendo otro motivo de improcedencia planteado por la parte demandada, ni advertido de oficio por esta Primera Sala, lo procedente es entrar al estudio del fondo del asunto.

**SEXTO. Estudio de fondo.** El Municipio de Villa de Zaachila, Oaxaca, plantea que el acuerdo impugnado –de siete de junio de dos mil dieciocho, mediante el cual la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, expide la acreditación de agente municipal de la Agencia Municipal "Vicente Guerrero" del Municipio de Villa de Zaachila, Oaxaca, a Pablo Martínez Calderón, según acuerdo de Asamblea General de seis de junio de dos mil dieciocho y en vía de consecuencia deja sin efectos la acreditación expedida a favor de Carlos Miguel Vásquez Martínez, como agente municipal de la referida entidad–, violenta lo estipulado en el artículo 115, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Federal, ya que vulnera su esfera competencial, debido a que es facultad exclusiva de los Ayuntamientos convocar, realizar la elección y nombrar a sus agentes municipales.

Esta Primera Sala considera que el concepto de invalidez es **esencialmente fundado**.

El artículo 115, fracción II, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce la facultad de los Ayuntamientos de aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública conforme a leyes marco, expedidas por la Legislatura estatal.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> **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:

"...

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



Así, por mayoría de razón, esta Primera Sala estima que la facultad de aprobar la normativa atinente a la administración pública municipal conlleva implícitamente una atribución operativa; esto es, también comprende la facultad de nombrar y remover a las autoridades administrativas y auxiliares del Municipio.

En ese sentido, el artículo 17 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca, establece las categorías administrativas dentro del Gobierno Municipal, entre las que se encuentra la *agencia municipal*, que se define como aquella localidad que cuente con un censo no menor de diez mil habitantes.<sup>15</sup> Asimismo, se establece que los agentes municipales tienen la función de mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad de los habitantes donde actúen.<sup>16</sup>

Ahora bien, el artículo 43 de la referida Ley Orgánica Municipal establece que será atribución del Ayuntamiento convocar a elecciones de las autoridades auxiliares del Ayuntamiento, entre ellas, los titulares de las agencias municipales y de policía, en los términos previstos por el artículo 79 de dicha normativa.

El referido artículo 79 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, establece el procedimiento de elección de dichas autoridades auxiliares conforme a lo siguiente:

**"Artículo 79.** La elección de los agentes municipales y de policía, se sujetará al siguiente procedimiento:

---

"Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal."

<sup>15</sup> **"Artículo 17.** Son categorías administrativas dentro del nivel de Gobierno Municipal:

I. Agencia Municipal: Para tener esta categoría, se requiere que la localidad cuente con un censo no menor de diez mil habitantes; y II. Agencia de Policía: Para tener esta categoría se requiere que la población cuente con un mínimo de cinco mil habitantes."

<sup>16</sup> **"Artículo 77.** Los agentes municipales y de policía actuarán en sus respectivas demarcaciones y tendrán las atribuciones que sean necesarias para mantener, en términos de esta ley y disposiciones complementarias, el orden, la tranquilidad y la seguridad de los habitantes del lugar donde actúen."



"I. Dentro de los cuarenta días siguientes a la toma de posesión del Ayuntamiento, éste lanzará la convocatoria para la elección de los agentes municipales y de policía; y

"II. La elección se llevará a cabo en la fecha señalada por el Ayuntamiento teniendo como límite el quince de marzo. Las autoridades auxiliares del Ayuntamiento entrarán en funciones al día siguiente de su elección. En los Municipios de usos y costumbres, la elección de los agentes municipales y de policía, respetará y se sujetará a las tradiciones y prácticas democráticas de las propias localidades."

Como se advierte, la elección de la autoridad municipal auxiliar denominada *agente municipal* debe cubrir ciertas formalidades. No obstante, tratándose de Municipios que se rigen por usos y costumbres, la elección de estas autoridades se llevará a cabo conforme a las tradiciones y prácticas de las localidades en cuestión.

Una vez elegido el agente municipal, **el Ayuntamiento deberá facultar al presidente municipal para que expida el nombramiento respectivo**; en términos del artículo 68, fracción VI,<sup>17</sup> de la Ley Orgánica en cuestión **es atribución del presidente municipal expedir los nombramientos de los agentes municipales y de policía** una vez obtenido el resultado de la elección. Ahora bien, como se demostrará a continuación, el nombramiento hecho por la autoridad municipal *efectivamente* es necesario para que sea expedida la acreditación respectiva por el Gobierno del Estado.

En términos del punto quinto del *Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la expedición de las credenciales de acreditación de las autoridades municipales y auxiliares de los Municipios del Estado de Oaxaca, así*

<sup>17</sup> "Artículo 68. El presidente municipal, es el representante político y responsable directo de la administración pública municipal, encargado de velar por la correcta ejecución de las disposiciones del Ayuntamiento, con las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"VI. Expedir de manera inmediata los nombramientos de los agentes municipales y de policía, una vez obtenido el resultado de la elección; ..."



como el registro de los sellos oficiales, expedido en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el dos de enero de dos mil catorce,<sup>18</sup> para que a las autoridades municipales auxiliares les sea expedida la acreditación que las reconozca como tales ante las diferentes dependencias del Gobierno Estatal y Federal, deberán presentar ante el Departamento de Acreditación y Registro de Autoridades Municipales, dependiente de la Dirección de Gobierno, a su vez parte de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, los siguientes documentos:

1) Acta de Elección o Acta de Asamblea (Asamblea Usos y Costumbres con firma de los asistentes);

2) Acta de toma de protesta de ley;

**3) Nombramiento expedido por el presidente municipal;**

4) Acta de Nacimiento, original reciente;

5) Copia de la credencial de elector;

6) Copia de la CURP;

7) Tres fotografías tamaño infantil;

8) Sellos oficiales del período anterior.

La acreditación expedida por el Poder Ejecutivo cumple una función de reconocimiento de las diversas autoridades municipales ante instancias municipales homólogas, estatales y federales, esto es, funge como una *identificación válida* como autoridades en funciones. De esta forma es dable sostener que la expedición de la credencial *otorga certeza* en torno al carácter que pudiera ostentar una persona ante otras autoridades u órdenes de gobierno.

<sup>18</sup> Consultable en:

<http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/files/2014/01/EXT-SEGEGO-2014-01-02.pdf>



La expedición de acreditaciones exige del Poder Ejecutivo Estatal la verificación de ciertos *parámetros mínimos de certeza* en relación con el cargo municipal que se reconoce, pues de lo contrario, este tipo de identificación oficial carece de sentido al poderse emitir a favor de cualquier persona. La acreditación de autoridades municipales por parte de las autoridades estatales sin controles mínimos en relación con la determinación del Ayuntamiento sobre la elección de *sus* autoridades auxiliares se traduce en una sustitución fáctica de la autoridad municipal que resulta violatoria del artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con el principio de autonomía municipal en la vertiente de la organización y operación de la vida administrativa interna.

Con base en el contexto anterior, esta Primera Sala estima que asiste razón al Municipio actor cuando alega que el Poder Ejecutivo actuó indebidamente al otorgarle reconocimiento oficial a Pablo Martínez Calderón, como agente municipal de la Agencia Municipal "Vicente Guerrero" del Municipio de Villa de Zaachila, Oaxaca.

Como se observa del escrito de demanda, el Municipio sostuvo que en momento alguno ha reconocido la elección de Pablo Martínez Calderón como titular de la Agencia Municipal "Vicente Guerrero" del Municipio de Villa de Zaachila, Oaxaca, ni le ha expedido nombramiento alguno y, consecuentemente, aquél no ha tomado protesta en términos de la legislación aplicable, por lo que no es constitucionalmente válido que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca le emitiera la acreditación que lo reconoce como autoridad auxiliar del Municipio.

Por tal motivo, se advierte que se excluyó totalmente al Ayuntamiento de Villa de Zaachila, Oaxaca, en la remoción y nombramiento del nuevo agente, siendo que es una figura auxiliar del Ayuntamiento, pretendiendo entonces un grupo de pobladores actuar de manera autónoma frente al Ejecutivo Local, el cual avaló dicho proceder, violando la normatividad expresa que rige su procedimiento y con lo cual trastoca la esfera de competencia que la Constitución Federal otorga al Municipio actor, que se consagra en el artículo 115, fracción II.

Aunado a lo anterior, debe destacarse que si bien el Poder Ejecutivo sostuvo que no había transgredido la esfera competencial del Municipio, pues había



expedido la acreditación en cuestión con base al acuerdo de Asamblea General de seis de junio de dos mil dieciocho, que le presentó el solicitante (Pablo Martínez Calderón) y en virtud de las atribuciones que le confiere el artículo 34 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de Estado de Oaxaca<sup>19</sup> y el Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno; siendo que la única prueba exhibida para soportar la emisión del acto impugnado, es **el Acta de Acuerdos de la Asamblea General Extraordinaria de la Agencia Municipal Vicente Guerrero, de seis de mayo de dos mil dieciocho**, la cual obra a fojas ciento sesenta y nueve a ciento setenta y uno del cuaderno principal.

Lo cierto es que, esta Primera Sala llega a la convicción de que el documento exhibido por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca *no cumple los requisitos mínimos de certeza* para poder ser tomado como causa eficiente de la emisión de la acreditación como agente municipal "Vicente Guerrero" del Municipio de Villa de Zaachila, Oaxaca, además de que no se observaron los requisitos de ley para tener como válido el nombramiento del agente municipal en cuestión.

En efecto, si bien en el cuadro de votación que aparece en el **Acta de Acuerdos de la Asamblea General Extraordinaria de la Agencia Municipal Vicente Guerrero, de seis de mayo de dos mil dieciocho**, se observa que Pablo Martínez Calderón fue elegido por doscientos setenta y cinco votos como agente municipal de la Agencia "Vicente Guerrero" del Municipio de Villa de Zaachila, Oaxaca,<sup>20</sup> lo cierto es que esta documental no cuenta con un grado de *certeza mínima* en relación con la elección de la autoridad auxiliar municipal.

<sup>19</sup> **Artículo 34.** A la Secretaría General de Gobierno le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"XIX. Certificar todo tipo de documentos, así como, dar legalidad a todos los actos relativos al despacho de los asuntos del Ejecutivo;

"XX. Recibir del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, las salas competentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Estado, o en su caso, del Congreso del Estado, el padrón de firmas de las autoridades municipales y auxiliares, e integrar, legalizar, certificar o expedir la acreditación administrativa respectiva; ..."

<sup>20</sup> Foja 170 el expediente principal.



Lo anterior pues, en primer término, no refleja quiénes participaron, lo cual se habría verificado con las firmas de los asistentes; tampoco se observan los puntos conclusivos de la asamblea donde presuntamente se eligió a Pablo Martínez Calderón como agente municipal y, finalmente, no se advierten firmas autógrafas de los *coordinadores de los diferentes sectores que conforman la Agencia Municipal Vicente Guerrero* que presidieron la votación. En este sentido, la prueba exhibida es insuficiente para justificar la acreditación expedida por el Poder Ejecutivo actor.

Esta Primera Sala es consciente de que debe existir flexibilidad tratándose del análisis en relación con la validez de la elección de autoridades de Municipios que se rigen por sistemas normativos internos –como el Municipio de Villa de Zaachila, Oaxaca–; sin embargo, ello no puede llevar al extremo de que *cualquier* documento baste para acreditar ante el Estado el nombramiento de una autoridad municipal, en este caso, la auxiliar del Municipio actor.

Precisamente en este sentido el *Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la expedición de las credenciales de acreditación de las autoridades municipales y auxiliares de los Municipios del Estado de Oaxaca, así como el registro de los sellos oficiales*, al que esta Primera Sala se ha referido en párrafos precedentes, determina que, para que el Poder Ejecutivo pueda expedir la acreditación a una autoridad municipal auxiliar, debe exhibirse un conjunto de documentos, entre ellos: (i) Acta de Elección o Acta de Asamblea de Usos y Costumbres con firma de los asistentes –la cual fue exhibida, pero sin que cubriera los requisitos mínimos de certeza–; (ii) Acta de Toma de protesta de ley –no exhibida–; y, (iii) Nombramiento expedido por el presidente municipal –no exhibido–.

Es decir, aun cuando se considerara que el acta de elección es válida, lo cierto es que, tanto en términos de la Ley Orgánica Municipal,<sup>21</sup> así como del acuerdo en cita, el nombramiento del agente municipal expedido por el presidente municipal a partir del resultado de la elección, constituye un requisito para la emisión de la acreditación por parte del Poder Ejecutivo Estatal.

<sup>21</sup> Artículo 68, fracción IV.



De todo lo anterior resulta que asiste razón al Municipio actor cuando alega que el Poder Ejecutivo, de manera indebida y sin cumplir un mínimo de verificación en relación con la determinación del Ayuntamiento, expidió una acreditación a Pablo Martínez Calderón como titular de la Agencia Municipal "Vicente Guerrero" del Municipio de Villa de Zaachila, Oaxaca.

En tal sentido, al ser **fundado** el concepto de invalidez formulado por el Municipio actor, lo procedente es **declarar la invalidez** del acto atribuido al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, consistente en la acreditación a Pablo Martínez Calderón como titular de la Agencia Municipal "Vicente Guerrero" del Municipio de Villa de Zaachila, Oaxaca.

Similares consideraciones sostuvo esta Primera Sala al resolver en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos, la controversia constitucional 56/2018.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del acto impugnado consistente en la expedición de la acreditación a Pablo Martínez Calderón como titular de la Agencia Municipal "Vicente Guerrero" del Municipio de Villa de Zaachila, Oaxaca, en los términos del considerando sexto de la presente sentencia.

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

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE FILOMENO MATA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FISM 2016) DE AGOSTO A OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS Y DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA INVERSIÓN A-2016 (FORTAFIN-A-2016) AL MUNICIPIO DE FILOMENO MATA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD].**

**IV. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**V. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE FILOMENO MATA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).**



**VI. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FISM 2016) DE AGOSTO A OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS Y DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA INVERSIÓN A-2016 (FORTAFIN-A-2016) AL MUNICIPIO DE FILOMENO MATA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD].**

**VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE AQUÉLLOS GENERA INTERESES [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FISM 2016) DE AGOSTO A OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS Y DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA INVERSIÓN A-2016 (FORTAFIN-A-2016) AL MUNICIPIO DE FILOMENO MATA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD].**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FISM 2016) DE AGOSTO A OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS Y DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA INVERSIÓN A-2016 (FORTAFIN-A-2016) AL MUNICIPIO DE FILOMENO MATA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD].**



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 123/2019. MUNICIPIO DE FILOMENO MATA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 27 DE NOVIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, EN CONTRA DEL EMITIDO POR EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, emite la siguiente:

### Sentencia

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 123/2019, promovida por la síndica municipal de Filomeno Mata, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz.

#### I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Promoción de la demanda.** La demanda de controversia fue presentada por el presidente municipal y la síndica ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 4 de marzo de 2019.<sup>1</sup>

2. En el escrito, el Municipio actor argumenta, en esencia, que resulta contrario a derecho la omisión de las autoridades demandadas de cumplir con sus obligaciones constitucionales de entregar el importe económico de las participaciones federales del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social FISM 2016 y del Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión A-2016 sin fundamento legal alguno.

<sup>1</sup> Del expediente en que se actúa fojas 1 a 25.



3. Por lo anterior, el Municipio considera que las conductas omisas en que incurrió el Poder demandado transgreden el orden constitucional en su agravio, frente a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución Federal, en que se establecen los principios constitucionales de la libre administración de la hacienda municipal, en razón de que se dejó de percibir en forma puntual y efectiva el importe económico de las aportaciones derivadas del fondo citado, lo que le impidió disponer de los recursos y de igual modo, ante la extemporaneidad del pago reclamado, se generaron intereses hasta ese momento.

4. **Trámite de la demanda.** Por auto de 7 de marzo de 2019, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el presente asunto bajo el expediente 123/2019, así como enviarlo al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento, según el turno correspondiente.<sup>2</sup>

5. En consecuencia, el Ministro instructor admitió la demanda sólo por lo que hace a la síndica municipal mediante acuerdo de 8 de marzo siguiente,<sup>3</sup> en el que tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones, la designación de delegados y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

6. Asimismo, consideró como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pero no reconoció con ese carácter a la Secretaría de Finanzas y Planeación, sus directores generales de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública ni a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso, todos de esa entidad, en virtud de su subordinación a dichos Poderes, por lo que debían comparecer por conducto de su representante legal y, en su caso, dictar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la resolución que se emitiera en el asunto.

7. Por lo anterior, se ordenó emplazar a los Poderes demandados para que, por conducto de la persona que lo representara, manifestaran lo que a su interés legal conviniera.

<sup>2</sup> Ídem, foja 37.

<sup>3</sup> Ibídem, fojas 38 a 41.



8. Finalmente, el Ministro instructor no tuvo como tercero interesada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al no advertirse el perjuicio o afectación que podría producirle la resolución que, llegado el momento, emitiera esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera, en términos de los artículos 10, fracción IV y 26 de la ley reglamentaria en materia de controversias constitucionales.

9. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, la síndica municipal sostuvo, en esencia, los siguientes razonamientos de invasión de competencia:

a) Las autoridades demandadas, al retener indebidamente los fondos federales FISM 2016 por \$6'687,459.00 (seis millones seiscientos ochenta y siete mil cuatrocientos cincuenta y nueve pesos 00/100 M.N.) que corresponden al Municipio actor, transgreden el principio de integridad de los recursos municipales, que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de sus participaciones.

b) La omisión de entrega de los recursos es ilegal, dado que no existe norma o disposición general que permita o justifique que no se entreguen en forma completa las participaciones a que tiene derecho el Municipio, lo que redundará en un perjuicio económico e impacta su autonomía, concretamente en la libertad de administración hacendaria de la que goza por disposición constitucional, al afectarse su autosuficiencia económica y la libre disposición de los recursos económicos que le corresponden, como lo establecen los artículos 115, fracción IV, de la Constitución y 2o.-A, antepenúltimo párrafo, 6o. y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal y 3o., 7o., 8o. y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz.

c) Las participaciones federales FISM 2016 forman parte de la hacienda municipal y, por ende, de conformidad con los principios constitucionales están sujetas al régimen de libre administración, cuya disposición y aplicación deben llevarse a cabo como lo dispone el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, sin que en el caso exista hipótesis de excepción alguna que justifique la retención de recursos.



d) Existe violación al principio de integridad de recursos, en virtud de que el Municipio no recibió de forma puntual, efectiva y completa sus recursos federales de fondo de fomento municipal, lo que impidió disponer oportunamente de tales recursos, con lo que se viola la autonomía financiera del Municipio.

e) No existen facultades de la autoridad estatal para llevar a cabo la ilegal retención de los fondos y participaciones federales del fondo por el concepto del Ramo General 23 FORTAFIN "A" 2016 por \$80'000,000.00 (ochenta millones de pesos 00/100 M.N.), por lo que deberá entregarse al Municipio el 100% de los recursos más el pago de intereses relativo.

10. **Contestación de la demanda.** El Poder Ejecutivo de Veracruz, a través del gobernador del Estado, depositó el escrito de mérito el 20 de junio de 2019 ante la oficina de Correos de México Xalapa, Veracruz.<sup>4</sup>

11. El titular del Ejecutivo Local señaló:

a) El Municipio actor pretende ejercer un derecho que no hizo valer en los plazos legales establecidos en la ley reglamentaria de la materia, al tratarse de actos que emanan de la aplicación del Sistema de Coordinación Fiscal y de las leyes que lo regulan, al haber transcurrido más de dos años a la fecha de presentación de la demanda, por lo que se trata de un acto consentido.

b) Los fondos de aportaciones federales son recursos económicos de índole federal y, por tanto, no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria. Por ende, con base en la jurisprudencia P./J. 8/2000, "APORTACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS.", al estar las aportaciones federales comprendidas en el presupuesto de egresos, se diferencian de las participaciones federales, porque las primeras son recursos que entrega la Federación a las entidades federativas y sus Municipios con base en la Ley de Coordinación Fiscal, que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria y aunque pasan a formar parte de la hacienda municipal, lo cierto es que su

<sup>4</sup> *Ibidem*, fojas 167 a 198.



omisión de pago encuentra protección en los medios de defensa previstos en esos ordenamientos.

c) Los fondos de aportaciones federales, al no estar sujetos al régimen de libre administración hacendaria que prevé el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se actualiza el supuesto en el que se haya transgredido de manera directa el texto constitucional o la invasión a la esfera de competencias del ente municipal. Aunado a que el Municipio no agotó la vía legal prevista para la solución del conflicto o el principio de definitividad, porque para promover controversia constitucional es necesario alegar violaciones directas a la Constitución, lo que no acontece en el caso.

d) Se insiste en que la controversia constitucional no es la vía idónea para combatir la omisión de pago, porque el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los Fondos Federales de Aportación están regulados en la Ley de Coordinación Fiscal y en otras disposiciones federales y locales, para revocar, modificar o nulificar los actos violatorios, en términos de los artículos 5o. y 8o de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios del Estado de Veracruz, previsto en la Ley de Coordinación Fiscal.

e) El Municipio actor no aporta medio de prueba fehaciente en el sentido de que los recursos federales reclamados estuvieron o estén efectivamente comprometidos para los fines a los que se destinan, en términos del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, en relación con el 19 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Veracruz, ya que al estar comprendidos en el presupuesto de egresos, resulta un hecho notorio que por haber concluido el ejercicio fiscal 2016, el ente municipal carece de todo derecho para exigir recursos que no serán ejercidos. Por tanto, debe entenderse que los efectos de la norma han cesado y que no podrá darse efecto retroactivo a la sentencia.

f) De condenar al Ejecutivo Local al pago en favor del Municipio, se afectaría el presupuesto de un ejercicio fiscal vigente que ya no puede ser modificado o adecuado, al imponer una obligación al Estado para afectar recursos públicos destinados a ciertos rubros de relevancia e importancia para la sociedad, lo que haría incurrir al servidor público obligado en alguna responsabilidad



administrativa o de índole penal, por lo que al dictarse el fallo, el Alto Tribunal deberá, por lo menos, fijar un plazo razonable atendiendo a las circunstancias de tiempo, para que el Poder Ejecutivo de Veracruz pueda presupuestar recursos en el ejercicio fiscal subsecuente.

g) Es un hecho que el Municipio actor tenía conocimiento de las fechas en que recibiría los recursos a los que supuestamente tiene derecho, pero lo cierto es que la aludida omisión de pago deriva de un acto positivo; esto es, la retención de recursos y, en ese sentido, el Municipio actor tuvo expeditos sus derechos para ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente al en que se percató de la supuesta retención.

h) Finalmente, por las razones expuestas, la controversia constitucional es improcedente; pero, de ser el caso de condenar al Ejecutivo Local al pago de las ministraciones impugnadas, se solicita que ello sea únicamente respecto de los pagos pendientes y no del total que exige el Municipio.

12. Por su parte, el Congreso del Estado, a través del jefe del Departamento de Amparos, depositó su contestación de demanda ante la Oficina de Correos de México en Xalapa, Veracruz, el 20 de mayo de 2019,<sup>5</sup> en la cual manifestó la inexistencia de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Veracruz y de los actos materia de la controversia constitucional, al no haber sido propios del Poder Legislativo Local, por lo que solicitó se sobreseyera en la controversia constitucional.

13. **Referencia a la opinión del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

14. **Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, el 22 de agosto de 2019,<sup>6</sup> se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la

<sup>5</sup> Ibídem fojas 199 a 205.

<sup>6</sup> Ibídem, fojas 214 a 215.



Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y se puso el expediente en estado de resolución.

15. **Radicación.** Mediante escrito de 17 de septiembre de 2019,<sup>7</sup> el Ministro instructor solicitó la radicación de la controversia constitucional en el índice de la Primera Sala, lo cual acordó de conformidad el presidente de este Alto Tribunal en acuerdo de 19 de septiembre de 2019.<sup>8</sup>

16. Finalmente, en proveído de 25 de septiembre de 2019, el presidente de esta Primera Sala acordó el avocamiento para resolver el asunto en dicha sede.<sup>9</sup>

## II. Competencia

17. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso I, de la Constitución Federal; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de Filomeno Mata y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, todos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

## III. Precisión de la litis

18. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>10</sup> se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

<sup>7</sup> *Ibidem*, foja 216.

<sup>8</sup> *Ibidem*, foja 217.

<sup>9</sup> *Ibidem*, foja 218.

<sup>10</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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



19. En su escrito de demanda, el Municipio actor señaló como actos impugnados:

- La omisión de las autoridades demandadas en cumplir con su obligación constitucional de entregar el importe económico de participaciones federales FISM 2016 por el importe de \$6'687,459.00 (seis millones seiscientos ochenta y siete mil cuatrocientos cincuenta y nueve pesos 00/100 M.N.).
- La omisión de las autoridades demandadas de entregar \$80'000,000 correspondientes a FORTAFIN "A" 2016.
- El pago de intereses moratorios.

20. Por lo anterior, esta Sala considera que el análisis de la existencia de las omisiones reclamadas debe estudiarse en el fondo; pues para determinar si los recursos fueron debidamente entregados debe atenderse al marco legal aplicable.

21. Además, de ser cierta la falta de pago, ello por sí solo constituiría una violación a los principios de integridad, ejercicio directo y, en última instancia, a la autonomía municipal, lo que denota que la cuestión es propiamente de fondo.

22. Con base en lo anterior, de la omisión manifestada por el Municipio actor por \$6'687,459.00 correspondiente a FISM, administrada con el oficio TES/VER/2320/2019 de 29 de abril de 2019<sup>11</sup> y las copias de las transferencias bancarias presentadas por el Poder Ejecutivo demandado como pruebas,<sup>12</sup> debe concluirse que los pagos no realizados sólo corresponden a determinados meses y no a todo el ejercicio fiscal como implícitamente lo demandó el actor. Por otra parte, en relación con los fondos FORTAFIN "A" del ejercicio fiscal 2016, el Municipio señala un adeudo de \$80'000,000.00, mientras que en el oficio antes señalado se informa una omisión de pago de \$2'100,000.00.

<sup>11</sup> Foja 188 del expediente en que se actúa.

<sup>12</sup> Ibidem, fojas 189 a 195.



23. Por ende, esta Primera Sala tiene como omisiones reclamadas las cantidades señaladas al no haber sido ampliada la demanda en contra de las pruebas ofrecidas por el Poder Ejecutivo.

#### IV. Oportunidad

24. Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, para lo cual es determinante definir si los actos impugnados son actos positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P./J. 43/2003,<sup>13</sup> tratándose de omisiones la oportunidad se actualiza día a día. A continuación, se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte ha distinguido entre actos positivos y omisiones.

25. En la controversia constitucional 5/2004,<sup>14</sup> en la cual el Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, impugnó los descuentos de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, notificadas en oficios 1975/2003 y 2125/2003, la Suprema Corte consideró que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

<sup>13</sup> Tesis: P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001 en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras ésta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General, en relación a los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

<sup>14</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.



26. En la controversia constitucional 20/2005,<sup>15</sup> el Municipio de Acapulco de Juárez demandó la invalidez del Oficio SFA/0442/04, de 27 de enero de 2005 suscrito por el secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero mediante el cual le negaron una solicitud de regularización de entrega de participaciones federales, así como la omisión de pago de los intereses que se generaron con motivo del retraso de la entrega de las mismas. En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

27. En la controversia constitucional 98/2011,<sup>16</sup> se analizó la oportunidad de una demanda en la cual se impugnaron los descuentos del Fondo de Fomento Municipal que correspondían al Municipio de Santiago de Maravatío, Guanajuato, reflejados en los informes mensuales de entrega de participaciones. El cómputo se realizó a partir de las fechas en que se aplicaron dichos descuentos. En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

28. En la controversia constitucional 37/2012,<sup>17</sup> el Municipio de Santiago Amoltepec, Estado de Oaxaca, reclamó la falta de entrega de las participaciones y aportaciones federales que le corresponden. La sentencia consideró que este acto fue impugnado como un acto de retención, pues adujo que al acudir a recibirlos le fueron negados. Dicho acto se impugna no como una omisión, sino más bien como un acto de retención, derivado de la negativa a entregar los recursos por conducto de determinadas personas. En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

29. En la controversia constitucional 67/2014,<sup>18</sup> el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió la falta de entrega de los recursos finan-

<sup>15</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>16</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

<sup>17</sup> Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldivar Lelo de Larrea.

<sup>18</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.



cieros que legalmente le correspondía recibir al Municipio actor por conducto del tesorero municipal Manuel César Sánchez Zabaleta desde la primera quincena de enero de dos mil catorce. Se estimó que la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de demanda de controversia contra omisiones, que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando una situación permanente que se reitera día a día, permitiendo en cada una de esas actualizaciones la impugnación de dicho no actuar.

30. Así, esta Suprema Corte concluyó que debía considerarse oportuna la presentación de la demanda el 12 de junio de 2014, ya que el Municipio actor reclamó de forma absoluta la falta de pago desde el mes de enero del mismo año.

31. En la controversia constitucional 78/2014,<sup>19</sup> el Municipio de Tlaquilteango, Estado de Morelos, demandó del Poder Ejecutivo Local: 1) la retención o descuento de una parte de las participaciones federales municipales correspondientes al mes de julio de 2014; 2) la omisión de resarcir económicamente con motivo de la retención o descuento de las participaciones federales del pago de los intereses a partir del mes de julio; 3) la omisión de entregar las constancias de liquidación de participaciones federales al Municipio actor; 4) la omisión de informar detalladamente la forma y términos de cómo se entregaron las participaciones que corresponden a cada Municipio; 5) el descuento mensual del mes de julio y los subsecuentes. Respecto de los actos identificados con los numerales 1) y 2), la sentencia estimó que se trataba de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con motivo de la retención o descuento.

32. Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determinó que eran omisiones, pues el Municipio actor impugnó de forma absoluta la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se habían entregado dichas participaciones. Finalmente, por el

<sup>19</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.



acto 5) se tuvo en tiempo, toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encontraban programados descuentos de participaciones federales que debían aplicarse al Municipio actor.

33. En la controversia constitucional 73/2015,<sup>20</sup> el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince, 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el ejercicio fiscal de 2015, y 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 2015, el adeudo que correspondía a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

34. En la controversia constitucional 118/2014,<sup>21</sup> promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la demanda en contra de: 1) la autorización y entrega de los recursos económicos municipales por concepto de participaciones y aportaciones federales respecto a los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, incluyendo ajustes cuatrimestrales y cálculo de diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación a José Ramírez, supuesto tesorero municipal de San Agustín Amatengo, Estado de Oaxaca, del 1 de enero al 27 de junio de 2014; y, 2) la retención de recursos federales participables a partir del 2 de diciembre de 2014. En relación con el acto 1) la sentencia consideró que se trataba de una entrega indebida, por lo que le era aplicable el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria. Por lo que hace a los actos precisados en el numeral 2) la sentencia estimó que se trataba de una omisión, consistente en la falta de entrega de recursos municipales.

<sup>20</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>21</sup> Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.



35. De acuerdo con los anteriores precedentes es posible advertir que la Suprema Corte ha tenido por actos positivos: a) los descuentos, b) los pagos parciales, c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales; y, d) la negativa expresa del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, se considera omisión la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etcétera.

36. Respecto a los actos positivos el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la promoción de la demanda será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.<sup>22</sup> Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

37. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor reclama la omisión de entrega de los recursos provenientes del FISM 2016 por \$6'687,459.00, los cuales corresponden a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016 por así haberlo señalado la tesorera adscrita a la Subsecretaría de Finanzas y Administración y porque ello no fue rebatido por el actor. Por idénticas razones sólo se tiene como omisión de pago el monto de \$2'100,00.00 relativo a FORTAFIN "A" 2016.

38. Luego, al valorarse como una omisión total de entrega, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento y, por ende, a

<sup>22</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**"Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

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



diferencia de lo expuesto por el titular del Poder Ejecutivo en su contestación de demanda, la controversia se promovió en tiempo sólo –se insiste– por los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016 de FISM-2016 y por el monto del FORTAFIN "A" 2016 como quedó precisado en la contestación de demanda.

39. El criterio sobre la oportunidad de la demanda ya fue respaldado por el Tribunal Pleno el 22 de febrero de 2018 al resolver la controversia constitucional 135/2016 y, anteriormente, por esta Primera Sala el 11 de enero de 2017 en la controversia constitucional 108/2014, lo que genera que la causal de improcedencia invocada por el Poder demandado sea infundada respecto a la extemporaneidad de la demanda.

## V. Legitimación activa

40. El actor es el Municipio de Filomeno Mata, Veracruz de Ignacio de la Llave y en su representación promueve la demanda Sara Cruz Jerónimo, quien se ostenta con el carácter de síndica municipal. Dicho carácter se acreditó con la copia de la constancia de mayoría de 7 de junio de 2017.<sup>23</sup>

41. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz,<sup>24</sup> dispone que los síndicos tendrán las atribuciones para procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigios en los que fueren parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad y representar legalmente al Ayuntamiento.

<sup>23</sup> Foja 28 del expediente.

<sup>24</sup> **Artículo 37.** Son atribuciones del Síndico: I. Procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigio (sic) en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad. Para delegar poderes, otorgar el perdón judicial, desistirse, transigir, comprometerse en árbitros o hacer cesión de bienes municipales, el síndico requiere la autorización previa del Cabildo; II. Representar legalmente al Ayuntamiento."



42. De acuerdo con las disposiciones anteriores, la síndica cuenta con la representación del Municipio y, por tanto, tiene legitimación procesal para promover la controversia constitucional.

43. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, la síndica de Filomeno Mata posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales; por lo que, como se estableció, procede reconocerle legitimación para promover el presente juicio.

44. Asimismo, si dicho Municipio es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, facultado para intervenir en una controversia constitucional, debe concluirse que cuenta con la legitimación activa necesaria para promoverla.

## VI. Legitimación pasiva

45. En el auto de admisión, se tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Veracruz de Ignacio de la Llave.

46. En el caso del Congreso Estatal, Amadeo Condado Espinoza, en su carácter de jefe del Departamento de Amparos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, de conformidad con lo previsto en los artículos 24, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en relación con el artículo 41, fracción I, del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo de Veracruz de Ignacio de la Llave, por haberle delegado el presidente de la Mesa Directiva del Congreso Local la representación jurídica del Poder Legislativo, mediante oficio PRES/0183/18 de 30 de noviembre de 2018,<sup>25</sup> previo acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la LXV Legislatura estatal de 27 de noviembre de 2018.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Foja 204 del expediente.

<sup>26</sup> *Ibidem*, foja 203.



47. Además, dicho funcionario quien además acreditó su personalidad con (sic), por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada como se aprecia del "Acuerdo relativo a la integración de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura del H. Congreso del Estado, que fungirá durante el año legislativo comprendido del día 5 de noviembre de 2016 al 4 de noviembre de 2017, correspondiente al primer año del ejercicio constitucional", publicado en la Gaceta Oficial del Estado el ocho de noviembre de dos mil dieciséis.

48. No obstante lo anterior, esta Primera Sala considera que, como lo adujo este demandado en su contestación, en el caso procede decretar el sobreseimiento respecto de este Poder, toda vez que no participó de forma alguna en las omisiones que el Municipio impugna y, por ende, no puede reconocerse su legitimación pasiva en la controversia constitucional.

49. En efecto, de la lectura sistemática a los numerales 19, fracción VIII,<sup>27</sup> y 10, fracción II, a contrario sensu,<sup>28</sup> de la ley reglamentaria de la materia, se desprende que la controversia constitucional será improcedente cuando la causal derive de otras disposiciones establecidas en ese ordenamiento, dentro de las que se encuentra aquella relativa a la falta de carácter de poder demandado, cuando no se demuestre que hubiere pronunciado el acto objeto del medio de control constitucional.

50. Luego, al no existir constancia que haga evidente la participación del Poder Legislativo en las omisiones reclamadas ni que por cuestiones inherentes a su competencia el Poder Ejecutivo haya incurrido en la conducta que se le imputa, no puede reconocerse su legitimación pasiva en esta instancia.

51. Luego, con base en estas consideraciones, procede decretar el sobreseimiento de la controversia respecto al Poder Legislativo del Estado de Veracruz,

<sup>27</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

<sup>28</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

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



en términos del artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria,<sup>29</sup> ante la falta de legitimación pasiva.

52. Para reforzar la conclusión alcanzada, se cita la tesis 1a. XIX/97, "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA.",<sup>30</sup> la cual se estima aplicable por la similitud que guarda el presente caso con sus razonamientos.

53. Por su parte, el Poder Ejecutivo fue representado por Eric Patrocinio Cisneros Burgos, secretario de Gobierno del Estado, quien puede representar al titular del Poder Ejecutivo Local en términos de los artículos 116, fracción I, de la Constitución Federal; 50<sup>31</sup> de la Constitución Estatal; 8, fracción X, 9, frac-

<sup>29</sup> **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."

<sup>30</sup> Texto: "Si bien la falta de legitimación no está expresamente considerada como causa de improcedencia dentro del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, también, la fracción VIII dispone que dicha improcedencia puede derivar de alguna disposición de la propia ley. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1o. y 10, fracción I, de la ley reglamentaria que rige este procedimiento, sólo las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal podrán promover la acción de controversia constitucional y si la parte promovente no tiene este carácter, es claro entonces que ésta no puede ejercer la acción constitucional de mérito y que este motivo de improcedencia deriva de la ley en cita. Asimismo, si el promovente también carece de facultades para representar al ente público, en términos de lo dispuesto por la legislación ordinaria que lo rige y no hay motivo para presumirla, es evidente que no se surten los extremos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria, que establece los medios para acreditar la representación y capacidad de los promoventes; y de ahí que también, por esta causa, surja la improcedencia de la vía de la propia ley. En estas condiciones, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, agosto de 1997, página 465.

<sup>31</sup> **Artículo 50.** El Poder Ejecutivo, para el despacho de los asuntos de su competencia, tendrá las dependencias centralizadas y entidades paraestatales que señale la ley, con las atribuciones y organización que ésta determine.

"La ley establecerá las bases generales de creación de las entidades de la administración pública descentralizada y la intervención del Ejecutivo en su operación; así como las relaciones entre dichas entidades y el Ejecutivo, o entre aquéllas y los órganos de la administración pública centralizada.

"Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública deberán ser veracruzanos y contar con título profesional expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello, y cumplir con los demás requisitos que establezca la ley.



ción I, y 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz,<sup>32</sup> y 15, fracción XXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno.<sup>33</sup>

54. Además, este funcionario acreditó su personalidad con las copias del nombramiento otorgado por el Gobernador Constitucional de Veracruz el 1 de diciembre de 2018.<sup>34</sup>

## VII. Causas de improcedencia

55. El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señala que la controversia es improcedente porque no se agotó la vía prevista legalmente para la solución del conflicto; así como que no podría darse efecto retroactivo a la eventual invalidez de la omisión, porque se ha agotado el ejercicio fiscal para el cual fueron previstos los recursos.

56. Al respecto, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que cuando los actos cuestionados en una controversia constitucional tienen que ver con la violación directa al texto de la Constitución General, no es necesario agotar ningún medio legal.

---

"Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública podrán, con autorización escrita del Ejecutivo, celebrar acuerdos y convenios en el ámbito de su competencia."

<sup>32</sup> "Artículo 8. El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá:

"...

"X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35 fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado."

"Artículo 9. Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública centralizada, el titular del Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:

"I. Secretaría de Gobierno ..."

"Artículo 17. La Secretaría de Gobierno es la dependencia responsable de coordinar la política interna de la entidad y tendrá la competencia que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, esta ley y demás legislación aplicable."

<sup>33</sup> "Artículo 15. El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes:

"...

"XXXII. Representar legalmente al Gobierno del Estado. así como al gobernador en los asuntos que acuerde expresamente éste."

<sup>34</sup> Foja 187 del expediente.



57. Dicha afirmación encuentra respaldo con el criterio P./J. 136/2001, "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."<sup>35</sup>

58. Además, en el caso, la eventual declaración de invalidez de las omisiones no sería dar un efecto retroactivo a norma alguna, sino de ordenar a la demandada a cumplir con las obligaciones que inobservó, lo cual corresponde al fondo del asunto como lo ilustra la jurisprudencia P./J. 92/99, "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>36</sup>

59. Finalmente, esta Primera Sala no advierte la existencia de otro motivo de improcedencia planteado por las partes adicional a los ya analizados, ni advertido de oficio por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que se procede a estudiar el fondo del asunto.

<sup>35</sup> Texto: "El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.". Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

<sup>36</sup> Texto: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.



## VIII. Estudio de fondo

60. De conformidad con lo precisado en el apartado relativo a la existencia de actos y oportunidad, lo que debe resolverse en esta controversia constitucional es si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave– ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor.

61. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>37</sup> se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo al tema de la hacienda municipal.

62. Ha sostenido que la fracción IV de este precepto establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales.

63. En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal.

64. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS

<sup>37</sup> Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de 11 votos en sesión de 16 de noviembre de 2004; la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de 11 votos, en sesión de 18 de enero de 2005; la controversia constitucional 70/2009, fallada por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala en sesión de 2 de junio de 2010; diversas controversias constitucionales (de la 100/2008 a la 131/2008 paquete de Sonora), falladas en sesión de 19 de octubre de 2011, por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala; y la controversia constitucional 111/2011, fallada el 26 de septiembre de 2012 por unanimidad de 5 votos.



EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.<sup>38</sup>

65. En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado esencialmente, lo siguiente:

a) Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b) Se consagra el principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

66. Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.<sup>39</sup>

67. Se ha dicho básicamente que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

<sup>38</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

<sup>39</sup> Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, páginas 515 y 514, respectivamente.



68. Así, las aportaciones federales son recursos pre etiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una pre etiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, *a posteriori*, en la cuenta pública correspondiente.<sup>40</sup>

69. Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios,<sup>41</sup> el cual consiste básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

70. El artículo 115, fracción IV, inciso b, establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

<sup>40</sup> Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

<sup>41</sup> Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.



71. Es importante advertir que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que igualmente el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

72. En ese sentido, es claro que la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora debitoria, está obligado a pagar intereses.

73. En desarrollo de las citadas garantías constitucionales a favor de la hacienda pública municipal, la Ley de Coordinación Fiscal que tiene como finalidad, entre otras, coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establece respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o. y 6o. lo siguiente:<sup>42</sup>

"1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio de que se trate."<sup>43</sup>

"2. La Federación deberá entregar las participaciones que les correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

<sup>42</sup> **Artículo 1o.** Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento."

<sup>43</sup> En cumplimiento a lo indicado, el día treinta y uno de enero de dos mil doce se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo mediante el cual se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibiría cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal por el ejercicio fiscal de dos mil doce.



"3. Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

"4. El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

"5. En caso de incumplimiento, por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"6. Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

"7. Las entidades federativas, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y estimados, según lo dispone el artículo 3 de la propia ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos respecto de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal."

74. Por lo que hace a las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal también establece para cada uno de los fondos que integran dicho rubro que las entregas se harán a los Municipios por parte de los Estados "de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes" a cada fondo.

75. Así, al haber la disposición expresa de que la entrega de las cantidades que por tales fondos corresponden a los Municipios debe hacerse de manera ágil y directa, resulta aplicable por analogía el plazo de cinco días previsto para el caso de las participaciones, como un lapso de tiempo razonable para que los



Estados hagan las transferencias correspondientes a las aportaciones federales, por lo que una vez transcurrido el mismo deberá considerarse que incurren en mora y, por tanto, deben realizar el pago de intereses.<sup>44</sup>

**76. Omisión en el pago de participaciones y aportaciones federales.**

Una vez precisado lo anterior, del análisis de las constancias que obran en el expediente, esta Primera Sala concluye que las autoridades demandadas incurrieron en la omisión de entrega de los recursos económicos federales atribuidos al Municipio actor. En efecto, de las documentales que la autoridad demandada exhibió a esta Suprema Corte se advierte que, en efecto, no se entregaron al Municipio actor los recursos económicos que le corresponden.

77. De las documentales exhibidas de las participaciones federales a Municipios, expedidas por la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se desprende que de conformidad con la normativa de la Ley de Coordinación Fiscal aplicable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ministrado las participaciones en tiempo de acuerdo con el calendario de ministración.

78. Sin embargo, no existe prueba alguna que hasta este momento acredite que la entidad encargada del Ejecutivo Local hubiere entregado las participaciones federales correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre al Municipio actor del FISM 2016 y de FORTAFIN "A" 2016, por las cantidades señaladas por la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.

79. Esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Filomeno Mata, Veracruz de Ignacio de la Llave, pues como ya se explicó, entre los principios previstos por el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal que garantizan el respeto a la autonomía municipal, están los de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, los que en este caso, sin lugar a dudas, no se ha observado, como a continuación se demostrará.

<sup>44</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).



80. En ese sentido, debe decirse que La Ley de Coordinación Fiscal para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el artículo 32, segundo párrafo, en relación con el artículo 35,<sup>45</sup> establece que los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme con el calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados y que ello debe hacerse de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones,

<sup>45</sup> **Artículo 32.** El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 20. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

**"Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley. "Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta ley. ..."**

**"Artículo 33.** Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros: ..."

**"Artículo 35.** Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

..."

"Con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado.

"Los Estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus Municipios, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

**"Los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente ley.** Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales por parte de los gobiernos estatales y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."



incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines a que se destinará el fondo.

81. De las constancias exhibidas por el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se desprende que mediante oficio TES/VER/2320/2019 de 29 de abril de 2019, la tesorera local señaló la siguiente información respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

Concepto	Monto	Fecha de pago
Fondo infraestructura pago No: 1 mes enero/2016	\$2'229153.000	02-feb-16
Fondo infraestructura pago No: 2 mes febrero/16	\$2'229153.000	03-mar-16
Fondo infraestructura pago No: 3 mes marzo/2016	\$2'229153.000	29-abr-16
Fondo infraestructura pago No: 4 mes abril/2016	\$2'229153.000	08-jun-16
Fondo infraestructura pago No: 5 mes mayo/2016	\$2'229153.000	30-jun-16
Fondo infraestructura pago No: 6 mes junio/2016	\$2'229153.000	01-jul-16
Fondo infraestructura pago No: 7 mes julio/2016	\$2'229153.000	31-ago-16

82. De igual modo, en ese mismo oficio, la tesorera informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016 fueron ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la entidad el 29 de agosto, 26 de septiembre y 27 de octubre de ese año, respectivamente.

83. No obstante, destacó que de acuerdo al Sistema de Aplicaciones Financieras del Estado de Veracruz (SIAFEV), existían los siguientes registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016, que a continuación se detallan:

Concepto	Fecha	Monto
Fondo infraestructura pago No: 8 agosto/2016	29-ago-16	\$2'229,153.00
Fondo infraestructura pago No: 9 septiembre/2016	26-sep-16	\$2'229,153.00
Fondo infraestructura pago No: 10 octubre/2016	27-oct-16	\$2'229,151.00



84. De igual manera, la tesorera informó que "[En cuanto a la interpretación de los actos reclamados en la controversia constitucional, por lo que hace al adeudo del Ramo General 23, se visualiza un registro pendiente de pago por la cantidad de \$2'100,00.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.) con registro de fecha 07 de septiembre de 2016, por concepto del Fondo de Fortalecimiento Financiero "A" (FORTAFIN "A") del ejercicio fiscal 2016]"; el cual no fue combatido por la demandada ni demostró haberlo cubierto durante la tramitación del asunto. Tampoco el monto fue objetado por la actora.

85. En estas condiciones, tal como se adelantó, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión en ministrar al Municipio actor los citados fondos federales relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016 de FISM 2016 que suman \$6'687,457.00 y de FORTAFIN "A" 2016 por la cantidad de \$2'100,000.00 en tanto que, posterior a ese informe del tesorero, no se advierte que se hubieren efectuado dichos depósitos (no se aportaron más pruebas). Luego, se ordena la entrega de los recursos que correspondan, de acuerdo a las cantidades previamente determinadas.

86. Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, deberá pagarse al Municipio actor los intereses. En efecto, de conformidad con las fechas señaladas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada el 29 de enero de 2016, en el punto décimo, se estableció lo siguiente:

**"Décimo.** La entrega de los recursos FISMDF del Estado a los Municipios se hará tan pronto sean recibidos de la Federación a través de la SCHP, conforme al párrafo segundo del artículo 32 de la ley; es decir, mensualmente en los primeros diez meses del año, conforme a lo señalado en el artículo quinto del Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el ejercicio fiscal 2016 de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a entidades Federativas y Municipios y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado con fecha 18 de diciembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación por la SHCP ..."

**Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF:**

FISM-DF				
Mes	Fecha de radicación al Estado	Fecha límite de radicación a los Municipios	Fecha de depósito	Días fuera del plazo
Enero	29	8 de febrero	2 de febrero	0
Febrero	29	7 de marzo	3 de marzo	0
Marzo	31	7 de abril	29 de abril	22
Abril	29	6 de mayo	08 de junio	33
Mayo	31	7 de junio	30 de junio	23
Junio	30	7 de julio	01 de julio	0
Julio	29	5 de agosto	31 de agosto	26
Agosto	31	7 de septiembre	---	1079 <sup>46</sup>
Septiembre	30	7 de octubre	---	1049 <sup>47</sup>
Octubre	31	4 de noviembre	---	1021 <sup>48</sup>

87. De igual manera, procede el pago de los intereses que correspondan a la falta de entrega de los fondos FORTAFIN "A" 2016, cuya entrega omitió el Poder Ejecutivo Local a partir de que legalmente debió recibirlo.

88. De conformidad con lo expuesto, se concluye que la actuación de la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave– generó una inobservancia al principio de integridad de los recursos municipales, porque tal como se acredita en autos, los fondos federales no han sido entregados al Municipio actor, por lo que es inconcusa la violación a su autonomía hacendaria.

<sup>46</sup> A la fecha del cierre de instrucción el 22 de agosto de 2019, al no haber sido demostrado lo contrario por el Poder demandado.

<sup>47</sup> Ídem.

<sup>48</sup> Ídem.



89. Así, en el contexto del sistema financiero municipal debe tomarse en cuenta que, cuando las autoridades gubernamentales a las que la Constitución o leyes imponen el deber de satisfacer ciertas cantidades de recursos a otras (como en este caso serían las municipales), omiten el pago de las mismas o lo hacen tardíamente, someten a estas últimas a un perjuicio doble: a) en primer lugar, les infringe el daño ligado a la pérdida del poder adquisitivo de las cantidades que les corresponden; y, b) en segundo lugar, las somete a los graves inconvenientes derivados de la imposibilidad de destinar dichos recursos a los rubros que corresponden en el momento previsto, de acuerdo con la normativa aplicable y en armonía con sus necesidades colectivas.

90. Es por ello que la legislación que disciplina el sistema de financiamiento municipal en la República Mexicana da especificidad al principio general de derecho según el cual, quien causa un daño está obligado a repararlo, y según el cual la reparación de ese daño debe tender a colocar al lesionado en la situación en la que se encontraba antes de que se produjera el hecho lesivo, lo cual se traduce en el deber de pagar una indemnización moratoria cuando el daño se identifica con la falta de pago de una cantidad ya líquida y exigible.

91. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,<sup>49</sup> de la cual derivó la jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>50</sup> Texto: "La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limite, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en



## IX. Efectos

92. Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades adeudadas y los intereses que se hayan generado respecto a los recursos del FISM 2016 correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis y el pago del FORTAFIN "A" 2016, con los intereses moratorios correspondientes.

93. Para ello se concede al Poder Ejecutivo del Estado del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, un plazo de noventa días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que le sea notificado este fallo, a fin de que realice lo conducente en cuanto a que sean suministradas las participaciones federales reclamadas, más los intereses que resulten sobre este saldo insoluto hasta la fecha de liquidación conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

94. En caso de que los recursos federales ya hayan sido entregados al Municipio actor durante la sustanciación de la presente controversia, queda incólume la condena del pago de intereses referida en el párrafo previo.

95. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

---

exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes." Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.



SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional, en los términos expuestos en el apartado VI de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez de las omisiones impugnadas al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz relativas a la entrega de los recursos señalados en el apartado VIII de esta ejecutoria y los intereses que se sigan generando hasta su total entrega, de conformidad con los efectos precisados en el apartado noveno.

CUARTO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá actuar en los términos de la presente ejecutoria.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá en contra del emitido por el Ministro Luis María Aguilar Morales.

**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, así como en el Acuerdo General 11/2017 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 8/2000 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 509, con número de registro digital: 192328.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MEDELLÍN DE BRAVO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FISM 2016) DE AGOSTO A OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS Y DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA INVERSIÓN A-2016 (FORTAFIN-A-2016) AL MUNICIPIO DE MEDELLÍN DE BRAVO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD].**

**IV. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**V. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE MEDELLÍN DE BRAVO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).**

**VI. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO**



**DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FISM 2016) DE AGOSTO A OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS Y DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA INVERSIÓN A-2016 (FORTAFIN-A-2016) AL MUNICIPIO DE MEDELLÍN DE BRAVO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD].**

**VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE AQUÉLLOS GENERA INTERESES [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FISM 2016) DE AGOSTO A OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS Y DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA INVERSIÓN A-2016 (FORTAFIN-A-2016) AL MUNICIPIO DE MEDELLÍN DE BRAVO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD].**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FISM 2016) DE AGOSTO A OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS Y DEL FONDO DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO PARA INVERSIÓN A-2016 (FORTAFIN-A-2016) AL MUNICIPIO DE MEDELLÍN DE BRAVO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 175/2019. MUNICIPIO DE MEDELLÍN DE BRAVO, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 27 DE NOVIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO



**VOTOS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, EN CONTRA DEL EMITIDO POR EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO.**

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, emite la siguiente:

### **Sentencia**

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 175/2019, promovida por la síndica municipal de Medellín de Bravo, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo del Estado.

#### **I. Antecedentes y trámite del asunto**

1. **Promoción de la demanda.** La demanda de controversia fue presentada por el presidente municipal y la síndica ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de abril de 2019.<sup>1</sup>

2. En el escrito, el Municipio actor argumenta, en esencia, que resulta contrario a derecho la omisión de las autoridades demandadas de cumplir con sus obligaciones constitucionales de entregar el importe económico de las participaciones federales del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FISM-DF 2016) y del Fondo de Fortalecimiento Financiero para Inversión A-2016 (FORTAFIN-A) sin fundamento legal alguno.

3. Por lo anterior, el Municipio considera que las conductas omisas en que incurrió el Poder demandado transgreden el orden constitucional en su

<sup>1</sup> Del expediente en que se actúa fojas 1 a 34.



agravio, frente a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución Federal, en la que se establecen los principios constitucionales de la libre administración de la hacienda municipal, en razón de que se dejó de percibir en forma puntual y efectiva el importe económico de las aportaciones derivadas del fondo citado, lo que le impidió disponer de los recursos y de igual modo, ante la extemporaneidad de pago reclamado, se generaron intereses hasta ese momento.

4. **Trámite de la demanda.** Por auto de 2 de mayo de 2019, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el presente asunto bajo el expediente 175/2019, así como enviarlo al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento, según el turno correspondiente.<sup>2</sup>

5. En consecuencia, el Ministro instructor admitió la demanda sólo por la síndica municipal mediante acuerdo de 3 de mayo siguiente,<sup>3</sup> en el que tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificación, la designación de delegados y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

6. Asimismo, consideró como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y ordenó emplazarlo para que, por conducto de la persona que lo representara, manifestara lo que a su interés legal conviniera.

7. Finalmente, el Ministro instructor ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera, en términos de los artículos 10, fracción IV y 26 de la ley reglamentaria en materia de controversias constitucionales.

8. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, la síndica única municipal sostuvo, en esencia, los siguientes razonamientos de invasión de competencia:

<sup>2</sup> Ibídem, fojas 142 a 143.

<sup>3</sup> Ibídem, fojas 144 a 147 vuelta.



a) Las autoridades demandadas, al omitir en forma absoluta la entrega de los fondos FIS MDF-2016 correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016 por \$5'114,524.00 (cinco millones ciento catorce mil quinientos veinticuatro pesos 00/100 M.N.) y FORTAFIN-A-2016 por \$2'100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.) que corresponden al Municipio actor, transgreden el principio de integridad de los recursos municipales, que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de sus participaciones.

b) No existe justificación para no entregar al Municipio los recursos, por lo que con la omisión se transgreden los principios de libre administración hacendaria, ejercicio directo del Ayuntamiento e integridad de los recursos municipales y el principio de libertad hacendaria que tutela el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo indica el criterio 1a. CXI/2010, "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

c) El artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal prohíbe que los recursos estén afectos a intereses ajenos o sujetos a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas o por compensaciones en los términos de las condiciones establecidas en el propio ordenamiento federal, lo cual no se actualiza en el caso.

d) El Municipio actor no ha manifestado voluntad o consentimiento para que las autoridades estatales omitan la entrega de los fondos ni existe acuerdo o convenio celebrado entre el Gobierno del Estado y el Municipio en el que se comprometan los recursos que le corresponden.

e) De conformidad con el artículo 115 constitucional, la intervención del Gobierno Estatal respecto de los fondos de participaciones y/o aportaciones federales que se otorgan a los Municipios es de simple mediación administrativa y, en el caso específico de fondos de aportaciones, su papel es de mediación, control y supervisión en su manejo, pero no de disposición, suspensión o retención, como ocurre con los fondos correspondientes a los Ramos 33 y 23. Por tanto, subsiste el derecho y la obligación legal del Municipio actor para



reclamar el pago de los fondos no entregados en el ejercicio 2016, así como los intereses respectivos.

9. **Contestación de la demanda.** El Poder Ejecutivo de Veracruz, a través del gobernador del Estado, depositó el escrito de mérito el 27 de junio de 2019,<sup>4</sup> ante la oficina de mensajería privada Estafeta, y fue recibida el día siguiente (28 de junio)<sup>5</sup> en la Oficina Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que trajo como consecuencia que en el acuerdo de 8 de julio de 2019 el Ministro instructor declarara que la contestación fue presentada de forma extemporánea.<sup>6</sup>

10. No obstante, como se expresó en este acuerdo, la valoración de la pruebas se llevará a cabo en términos del artículo 30 de la ley reglamentaria.

11. **Referencia a la opinión del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

12. **Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, el 6 de septiembre de 2019,<sup>7</sup> 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 y se puso el expediente en estado de resolución.

13. **Radicación.** Mediante escrito de 19 de septiembre de 2019,<sup>8</sup> el Ministro instructor solicitó la radicación de la controversia constitucional en el índice de la Primera Sala, lo cual acordó de conformidad el presidente de este Alto Tribunal en acuerdo de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve.

14. Finalmente, en proveído de veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve, el presidente de esta Primera Sala acordó el avocamiento para resolver el asunto en dicha sede.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Ibídem, foja 271.

<sup>5</sup> Ibídem, fojas 236 a 253.

<sup>6</sup> Ibídem, fojas 274 a 276 vuelta.

<sup>7</sup> Ibídem, fojas 310 a 311.

<sup>8</sup> Ibídem, foja 312.

<sup>9</sup> Ibídem, foja 314.



## II. Competencia

15. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso I, de la Constitución Federal; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de Medellín de Bravo y el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

## III. Precisión de la litis

16. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>10</sup> se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

17. En su escrito de demanda, el Municipio actor señaló como actos impugnados:

- La omisión de las autoridades demandadas en cumplir con su obligación constitucional de entregar el importe económico de participaciones federales FISM 2016 por el importe de \$5'114,524.00 (cinco millones ciento catorce mil quinientos veinticuatro pesos 00/100 M.N.).
- La omisión de las autoridades demandadas de entregar \$2'100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 M.N.) correspondientes a FORTAFIN "A" 2016.

<sup>10</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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



- El pago de intereses moratorios.

18. Por lo anterior, esta Sala considera que el análisis de la existencia de las omisiones reclamadas debe estudiarse en el fondo, pues para determinar si los recursos fueron debidamente entregados debe atenderse al marco legal aplicable.

19. Además, de ser cierta la falta de pago, ello por sí solo constituiría una violación a los principios de integridad, ejercicio directo y, en última instancia, a la autonomía municipal, lo que denota que la cuestión es propiamente de fondo.

20. Con base en lo anterior, de la omisión manifestada por el Municipio actor por \$5'114,524.00 correspondiente a FISM, administrada con el oficio TES/VER/3042/2019 de 4 de junio de 2019,<sup>11</sup> y las copias de las transferencias bancarias presentadas por el Poder Ejecutivo demandado como pruebas,<sup>12</sup> debe concluirse que los pagos no realizados sólo corresponden a los meses de agosto y septiembre de 2016 por el monto de \$3'409,686.00 (tres millones cuatrocientos nueve mil seiscientos ochenta y seis pesos 00/100 M.N.), mientras que por el mes de octubre se reporta la omisión de pago del fideicomiso FAIS (F977) equivalente a \$1'280,847.00 (un millón doscientos ochenta mil ochocientos cuarenta y siete pesos 00/100 M. N.).

21. En el oficio mencionado, la tesorera manifestó que la diferencia que se observa del mes de octubre respecto del resto de las ministraciones se debe a que mediante Decreto 250 de 11 de abril de 2014, el Congreso Local otorgó a los Municipios la autorización para contratar uno o varios créditos o empréstitos con Banobras, respecto del cual el Municipio actor suscribió un crédito durante el ejercicio fiscal 2016 y, por esa razón, a partir del mes de octubre de ese año la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hizo los descuentos para cubrir el adeudo a Banobras en tiempo y forma.

22. Además, la tesorera por medio de oficio DELVER/230000/2018/185,<sup>13</sup> emitido por la Delegación Estatal de Banobras en Veracruz informó la liquidación

<sup>11</sup> Fojas 255 a 257 del expediente en que se actúa.

<sup>12</sup> *Ibidem*, fojas 189 a 195.

<sup>13</sup> *Ibidem*, foja 266.



total del crédito otorgado al Municipio de Medellín de Bravo, y que le fue notificado el derecho que tenía a recibir los fondos correspondientes a los meses reclamados y no recibidos.

23. Finalmente, en el oficio de referencia se señaló el derecho del actor a recibir los fondos FORTAFIN "A" del ejercicio fiscal 2016 por \$2'100,000.00.

24. Por ende, esta Primera Sala tiene como omisiones reclamadas únicamente las cantidades antes señaladas (\$4'690,533.00 por FISM y 2'100,000.00 por FORTAFIN-A-2016) al no haber sido objetadas estas pruebas.

#### IV. Oportunidad

25. Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, para lo cual es determinante definir si los actos impugnados son actos positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P./J. 43/2003,<sup>14</sup> tratándose de omisiones la oportunidad se actualiza día con día. A continuación, se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte ha distinguido entre actos positivos y omisiones.

26. En la controversia constitucional 5/2004,<sup>15</sup> en la cual el Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, impugnó los descuentos de los recursos

<sup>14</sup> Tesis P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001, en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones, la oportunidad para realizarla, se actualiza de momento a momento mientras esta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General, en relación a los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

<sup>15</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.



correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, notificadas en oficios 1975/2003 y 2125/2003, la Suprema Corte consideró que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

27. En la controversia constitucional 20/2005,<sup>16</sup> el Municipio de Acapulco de Juárez demandó la invalidez del Oficio SFA/0442/04, de 27 de enero de 2005 suscrito por el secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero mediante el cual le negaron una solicitud de regularización de entrega de participaciones federales, así como la omisión de pago de los intereses que se generaron con motivo del retraso de la entrega de las mismas. En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

28. En la controversia constitucional 98/2011,<sup>17</sup> se analizó la oportunidad de una demanda en la cual se impugnaron los descuentos del Fondo de Fomento Municipal que correspondían al Municipio de Santiago de Maravatío, Guanajuato, reflejados en los informes mensuales de entrega de participaciones. El cómputo se realizó a partir de las fechas en que se aplicaron dichos descuentos. En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

29. En la controversia constitucional 37/2012,<sup>18</sup> el Municipio de Santiago Amoltepec, Estado de Oaxaca, reclamó la falta de entrega de las participaciones y aportaciones federales que le corresponden. La sentencia consideró que este acto fue impugnado como un acto de retención, pues adujo que al acudir a recibirlos le fueron negados. Dicho acto se impugna no como una omisión, sino más bien como un acto de retención, derivado de la negativa a entregar los recursos por conducto de determinadas personas. En la sentencia se les con-

<sup>16</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>17</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

<sup>18</sup> Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.



sideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

30. En la controversia constitucional 67/2014,<sup>19</sup> el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió la falta de entrega de los recursos financieros que legalmente le correspondía recibir al Municipio actor por conducto del tesorero municipal Manuel César Sánchez Zabaleta desde la primera quincena de enero de dos mil catorce. Se estimó que la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de demanda de controversia contra omisiones, que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando una situación permanente que se reitera día a día, permitiendo en cada una de esas actualizaciones la impugnación de dicho no actuar.

31. Así, esta Suprema Corte concluyó que debía considerarse oportuna la presentación de la demanda el 12 de junio de 2014, ya que el Municipio actor reclamó de forma absoluta la falta de pago desde el mes de enero del mismo año.

32. En la controversia constitucional 78/2014,<sup>20</sup> el Municipio de Tlaquilteango, Estado de Morelos, demandó del Poder Ejecutivo Local: 1) la retención o descuento de una parte de las participaciones federales municipales correspondientes al mes de julio de 2014; 2) la omisión de resarcir económicamente con motivo de la retención o descuento de las participaciones federales del pago de los intereses a partir del mes de julio; 3) la omisión de entregar las constancias de liquidación de participaciones federales al Municipio actor; 4) la omisión de informar detalladamente la forma y términos de cómo se entregaron las participaciones que corresponden a cada Municipio; 5) el descuento mensual del mes de julio y los subsecuentes. Respecto de los actos identificados con los numerales 1) y 2), la sentencia estimó que se trataba de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con motivo de la retención o descuento.

33. Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determinó que eran omisiones, pues el Municipio actor impugnó de forma absoluta la falta de entrega

<sup>19</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>20</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.



de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se habían entregado dichas participaciones. Finalmente, por el acto 5) se tuvo en tiempo, toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encontraban programados descuentos de participaciones federales que debían aplicarse al Municipio actor.

34. En la controversia constitucional 73/2015,<sup>21</sup> el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince; 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el ejercicio fiscal de 2015; y, 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 2015, el adeudo que correspondía a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

35. En la controversia constitucional 118/2014,<sup>22</sup> promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la demanda en contra de: 1) la autorización y entrega de los recursos económicos municipales por concepto de participaciones y aportaciones federales respecto a los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, incluyendo ajustes cuatrimestrales y cálculo de diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación a José Ramírez, supuesto tesorero municipal de San Agustín Amatengo, Estado de Oaxaca, del 1 de enero al 27 de junio de 2014; 2) la retención de recursos federales participables a partir del 2 de diciembre de 2014. En relación con el acto 1) la sentencia consideró que se trataba de una entrega indebida, por lo que le era aplicable el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria. Por lo que hace a los actos precisados en el numeral 2) la sentencia estimó que se trataba de una omisión, consistente en la falta de entrega de recursos municipales.

<sup>21</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>22</sup> Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.



36. De acuerdo con los anteriores precedentes, es posible advertir que la Suprema Corte ha tenido por actos positivos: a) los descuentos; b) los pagos parciales; c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales; y, d) la negativa expresa del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, se consideran omisiones la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etcétera.

37. Respecto a los actos positivos el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la promoción de la demanda será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.<sup>23</sup> Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

38. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor reclama la omisión de entrega de los recursos provenientes del FISM 2016 por \$4'690,533.00, los cuales corresponden a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016 por así haberlo señalado la tesorera adscrita a la Subsecretaría de Finanzas y Administración, y porque ello no fue rebatido por el actor. Por idénticas razones, sólo se tiene como omisión de pago el monto de \$2'100,00.00 relativo a FORTAFIN "A" 2016.

39. Luego, al valorarse como una omisión total de entrega, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento y, por ende, a diferencia de lo expuesto por el titular del Poder Ejecutivo en su contestación de

<sup>23</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

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



demanda, la controversia se promovió en tiempo sólo –se insiste– por los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016 de FISM-2016 y por el monto del FORTAFIN "A" 2016 como quedó precisado en la contestación de demanda.

40. El criterio sobre la oportunidad de la demanda ya fue respaldado por el Tribunal Pleno el 22 de febrero de 2018, al resolver la controversia constitucional 135/2016 y, anteriormente, por esta Primera Sala el 11 de enero de 2017 en la controversia constitucional 108/2014, lo que genera que la causal de improcedencia invocada por el Poder demandado sea infundada respecto a la extemporaneidad de la demanda.

## V. Legitimación activa

41. El actor es el Municipio de Medellín de Bravo, Veracruz de Ignacio de la Llave y en su representación promueve la demanda Hilda Nava Seseña quien se ostenta con el carácter de síndica única municipal. Dicho carácter se acreditó con la copia de la constancia de mayoría de 7 de junio de 2017.<sup>24</sup>

42. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz,<sup>25</sup> dispone que los síndicos tendrán las atribuciones para procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigios en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad y representar legalmente al Ayuntamiento.

43. De acuerdo con las disposiciones anteriores, la síndica única cuenta con la representación del Municipio y, por tanto, tiene legitimación procesal para promover la controversia constitucional.

<sup>24</sup> Foja 35 del expediente.

<sup>25</sup> "**Artículo 37.** Son atribuciones del síndico: I. Procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigio (sic) en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad. Para delegar poderes, otorgar el perdón judicial, desistirse, transigir, comprometerse en árbitros o hacer cesión de bienes municipales, el síndico requiere la autorización previa del Cabildo; II. Representar legalmente al Ayuntamiento;"



44. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, la síndica única de Medellín de Bravo posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales; por lo que, como se estableció, procede reconocerle legitimación para promover el presente juicio.

45. Asimismo, si dicho Municipio es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, facultado para intervenir en una controversia constitucional, debe concluirse que cuenta con la legitimación activa necesaria para promoverla.

## VI. Legitimación pasiva

46. En el auto de admisión se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave. Por ende, aun ante la extemporaneidad de la contestación de demanda, debe verificarse la legitimación del demandado y de quien se apersona en su representación.

47. Así, el Poder Ejecutivo fue representado por Eric Patrocinio Cisneros Burgos, secretario de Gobierno del Estado, quien puede representar al titular del Poder Ejecutivo Local en términos de los artículos 116, fracción I, de la Constitución Federal; 50<sup>26</sup> de la Constitución Estatal; 8, fracción X, 9, fracción I, y 17

<sup>26</sup> **Artículo 50.** El Poder Ejecutivo, para el despacho de los asuntos de su competencia, tendrá las dependencias centralizadas y entidades paraestatales que señale la ley, con las atribuciones y organización que ésta determine.

"La ley establecerá las bases generales de creación de las entidades de la administración pública descentralizada y la intervención del Ejecutivo en su operación; así como las relaciones entre dichas entidades y el Ejecutivo, o entre aquéllas y los órganos de la administración pública centralizada.

"Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública deberán ser veracruzanos y contar con título profesional expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello, y cumplir con los demás requisitos que establezca la ley.

"Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública podrán, con autorización escrita del Ejecutivo, celebrar acuerdos y convenios en el ámbito de su competencia."

<sup>27</sup> **Artículo 8.** El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá:

"...

"X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35 fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado."



de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz,<sup>27</sup> y; 15, fracción XXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno.<sup>28</sup>

48. Además, este funcionario acreditó su personalidad con las copias del nombramiento otorgado por el Gobernador Constitucional de Veracruz el 1 de diciembre de 2018.<sup>29</sup>

## VII. Causas de improcedencia

49. El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señala que la controversia es improcedente porque no se agotó la vía prevista legalmente para la solución del conflicto; así como que no podría darse efecto retroactivo a la eventual invalidez de la omisión, porque se ha agotado el ejercicio fiscal para el cual fueron previstos los recursos.

50. Al respecto, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que cuando los actos cuestionados en una controversia constitucional tienen que ver con la violación directa al texto de la Constitución General, no es necesario agotar ningún medio legal.

51. Dicha afirmación encuentra respaldo con el criterio P./J. 136/2001, "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E

---

**"Artículo 9.** Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública centralizada, el titular del Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:

"I. Secretaría de Gobierno ..."

**"Artículo 17.** La Secretaría de Gobierno es la dependencia responsable de coordinar la política interna de la entidad y tendrá la competencia que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, esta ley y demás legislación aplicable."

<sup>28</sup> **"Artículo 15.** El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes:

"...

"XXXII. Representar legalmente al Gobierno del Estado. así como al gobernador en los asuntos que acuerde expresamente éste."

<sup>29</sup> Foja 254 del expediente.



INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."<sup>30</sup>

52. Además, en el caso, la eventual declaración de invalidez de las omisiones no sería dar un efecto retroactivo a norma alguna, sino ordenar a la demandada cumplir con las obligaciones que inobservó, lo cual corresponde al fondo del asunto como lo ilustra la jurisprudencia P./J. 92/99, "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>31</sup>

53. Finalmente, esta Primera Sala no advierte la existencia de otro motivo de improcedencia planteada por las partes adicional a los ya analizados ni advertido de oficio por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se procede a estudiar el fondo del asunto.

### VIII. Estudio de fondo

54. De conformidad con lo precisado en el apartado relativo a la existencia de actos y oportunidad, lo que debe resolverse en esta controversia

<sup>30</sup> Texto: "El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.". Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917.

<sup>31</sup> Texto: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.



constitucional es si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave– ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor.

55. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>32</sup> se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo al tema de la hacienda municipal.

56. Ha sostenido que la fracción IV de este precepto establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales.

57. En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal.

58. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de 11 votos en sesión de 16 de noviembre de 2004; la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de 11 votos, en sesión de 18 de enero de 2005; la controversia constitucional 70/2009, fallada por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala en sesión de 2 de junio de 2010; diversas controversias constitucionales (de la 100/2008 a la 131/2008 paquete de Sonora), falladas en sesión de 19 de octubre de 2011, por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala; y la controversia constitucional 111/2011, fallada el 26 de septiembre de 2012 por unanimidad de 5 votos.

<sup>33</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.



59. En el aspecto que nos ocupa se ha señalado, esencialmente, lo siguiente:

a) Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b) Se consagra el principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

60. Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.<sup>34</sup>

61. Se ha dicho básicamente que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

62. Así, las aportaciones federales son recursos pre etiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe

<sup>34</sup> Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, páginas 515-514.



entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una pre-etiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, *a posteriori*, en la cuenta pública correspondiente.<sup>35</sup>

63. Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios,<sup>36</sup> el cual consiste básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

64. El artículo 115, fracción IV, inciso b), establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

65. Es importante advertir que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses

<sup>35</sup> Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

<sup>36</sup> Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.



derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que igualmente el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

66. En ese sentido, es claro que la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora debitoria, está obligado a pagar intereses.

67. En desarrollo de las citadas garantías constitucionales a favor de la hacienda pública municipal, la Ley de Coordinación Fiscal que tiene como finalidad, entre otras, coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establece respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o. y 6o. lo siguiente:<sup>37</sup>

"1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio de que se trate.<sup>38</sup>

"2. La Federación deberá entregar las participaciones que les correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

<sup>37</sup> **Artículo 1o.** Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento."

<sup>38</sup> En cumplimiento a lo indicado, el día treinta y uno de enero de dos mil doce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo mediante el cual se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibiría cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal por el ejercicio fiscal de dos mil doce.



"3. Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

"4. El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

"5. En caso de incumplimiento, por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"6. Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

"7. Las entidades federativas, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y estimados, según lo dispone el artículo 3 de la propia ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos respecto de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal."

68. Por lo que hace a las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal también establece para cada uno de los fondos que integran dicho rubro que las entregas se harán a los Municipios por parte de los Estados "de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes" a cada fondo.

69. Así, al haber la disposición expresa de que las cantidades que por tales fondos corresponden a los Municipios debe hacerse de manera ágil y directa, resulta aplicable por analogía el plazo de cinco días previsto para el caso de las participaciones, como un lapso de tiempo razonable para que los Estados



hagan las transferencias correspondientes a las aportaciones federales, por lo que una vez transcurrido el mismo deberá considerarse que incurren en mora y, por tanto, deben realizar el pago de intereses.<sup>39</sup>

**70. Omisión en el pago de participaciones y aportaciones federales.**

Una vez precisado lo anterior, del análisis de las constancias que obran en el expediente, esta Primera Sala concluye que las autoridades demandadas incurrieron en la omisión de entrega de los recursos económicos federales atribuidos al Municipio actor. En efecto, de las documentales que la autoridad demandada exhibió a esta Suprema Corte se advierte que, en efecto, no se entregó al Municipio actor los recursos económicos que le corresponden.

71. De las documentales exhibidas de las participaciones federales a Municipios, expedidas por la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave, se desprende que, de conformidad con la normativa de la Ley de Coordinación Fiscal aplicable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ministrado las participaciones en tiempo de acuerdo con el calendario de ministración.

72. Sin embargo, no existe prueba alguna que hasta este momento acredite que la entidad encargada del Ejecutivo Local hubiere entregado las participaciones federales correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre al Municipio actor del FISM 2016 y de FORTAFIN "A" 2016 por las cantidades señaladas por la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.

73. Esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Medellín de Bravo, Veracruz de Ignacio de la Llave, pues como ya se explicó, entre los principios previstos por el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal que garantizan el respeto a la autonomía municipal, están los de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, los que en este caso, sin lugar a dudas no se han observado, como a continuación se demostrará.

<sup>39</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).



74. En ese sentido, debe decirse que la Ley de Coordinación Fiscal para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el artículo 32, segundo párrafo, en relación con el artículo 35,<sup>40</sup> establece que los Estados deberán

<sup>40</sup> **Artículo 32.** El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

**"Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley.**

"Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta ley. ..."

**Artículo 33.** Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros: ..."

**Artículo 35.** Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

"...

"Con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado.

"Los Estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus Municipios, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

**"Los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente ley.** Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales por parte de los gobiernos estatales y publicarse por



entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden, conforme con el calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados y que ello debe hacerse de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines a que se destinará el fondo.

75. De las constancias exhibidas por el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se desprende que mediante oficio TES/VER/3042/2019 de 4 de junio de 2019, la tesorera local señaló la siguiente información respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

CONCEPTO	MONTO	FECHA DE PAGO
Fondo infraestructura pago No: 1 mes enero/2016	\$1'704,843.00	02-feb-16
Fondo infraestructura pago No: 2 mes febrero/16	\$1'704,843.00	03-mar-16
Fondo infraestructura pago No: 3 mes marzo/2016	\$1'704,843.00	29-abr-16
Fondo infraestructura pago No: 4 mes abril/2016	\$1'704,843.00	08-jun-16
Fondo infraestructura pago No: 5 mes mayo/2016	\$1'704,843.00	30-jun-16
Fondo infraestructura pago No: 6 mes junio/2016	\$1'704,843.00	01-jul-16
Fondo infraestructura pago No: 7 mes julio/2016	\$1'704,843.00	31-ago-16

76. De igual modo, en ese mismo oficio, la tesorera informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016 fueron ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la entidad el 29 de agosto, 26 de septiembre y 27 de octubre de ese año, respectivamente.

77. No obstante, destacó que de acuerdo al Sistema de Aplicaciones Financieras del Estado de Veracruz (SIAFEV), existían los siguientes registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016, que a continuación se detallan:

estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."



Concepto	Fecha	Monto
Fondo infraestructura pago No: 8 agosto/2016	29-ago-16	\$1'704,843.00
Fondo infraestructura pago No: 9 septiembre/2016	26-sep-16	\$1'704,843.00
Fideicomiso FAIS (F977)	27-oct-16	\$1'280,847.00

78. De igual manera, la tesorera informó que se visualizaba un registro pendiente de pago por concepto del Fondo de Fortalecimiento Financiero "A" (FORTAFIN "A") del ejercicio fiscal 2016:

Concepto	Fecha	Monto
118C1100360374.16 Aportación Federal del Fondo FORTAFIN A 2016 para: alumbrado público	8-sep-16	\$2'100,000.00

79. En estas condiciones, tal como adelantó, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión en ministrar al Municipio actor los citados fondos federales relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016 de FISM 2016 que suman \$4'690,533.00 y de FORTAFIN "A" 2016 por la cantidad de \$2'100,000.00 en tanto que, posterior a ese informe del tesorero, no se advierte que se hubieren efectuado dichos depósitos (no se aportaron más pruebas). Luego, se ordena la entrega de los recursos que correspondan, de acuerdo a las cantidades previamente determinadas.

80. Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, debe pagarse al Municipio actor los intereses. En efecto, de conformidad con las fechas señaladas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave, publicada el 29 de enero de 2016, en el punto décimo, se estableció lo siguiente:

**"Décimo.** La entrega de los recursos FISMDF del Estado a los Municipios se hará tan pronto sean recibidos de la Federación a través de la SCHP, conforme al párrafo segundo del artículo 32 de la ley; es decir, mensualmente en los primeros diez meses del año, conforme a lo señalado en el artículo quinto



del Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el ejercicio fiscal 2016 de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado con fecha 18 de diciembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación por la SHCP ..."

### **Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios Calendario de fechas de pago 2016 del FISDMF:**

<b>FISDMF</b>				
<b>Mes</b>	<b>Fecha de radicación al Estado</b>	<b>Fecha límite de radicación a los Municipios</b>	<b>Fecha de depósito</b>	<b>Días fuera del plazo</b>
Enero	29	8 de febrero	2 de febrero	0
Febrero	29	7 de marzo	3 de marzo	0
Marzo	31	7 de abril	29 de abril	22
Abril	29	6 de mayo	08 de junio	33
Mayo	31	7 de junio	30 de junio	23
Junio	30	7 de julio	01 de julio	0
Julio	29	5 de agosto	31 de agosto	26
Agosto	31	7 de septiembre	---	1094 <sup>41</sup>
Septiembre	30	7 de octubre	---	1064 <sup>42</sup>
Octubre	31	4 de noviembre	---	1036 <sup>43</sup>

81. De igual manera, procede el pago de los intereses que correspondan a la falta de entrega de los fondos FORTAFIN "A" 2016, cuya entrega omitió el Poder Ejecutivo Local a partir de que legalmente debió recibirlo.

<sup>41</sup> A la fecha del cierre de instrucción el 6 de septiembre de 2019, al no haber sido demostrado lo contrario por el Poder demandado.

<sup>42</sup> Ídem.

<sup>43</sup> Ídem.



82. De conformidad con lo expuesto, se concluye que la actuación de la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave– generó una inobservancia al principio de integridad de los recursos municipales, porque tal como se acredita de autos, los fondos federales no han sido entregados al Municipio actor, por lo que es inconcusa la violación a su autonomía hacendaria.

83. Así, en el contexto del sistema financiero municipal debe tomarse en cuenta que, cuando las autoridades gubernamentales a las que la Constitución o leyes imponen el deber de satisfacer ciertas cantidades de recursos a otras (como en este caso serían las municipales), omiten el pago de las mismas o lo hacen tardíamente, someten a estas últimas a un perjuicio doble: a) en primer lugar, les infringe el daño ligado a la pérdida del poder adquisitivo de las cantidades que les corresponden; y, b) en segundo lugar, las somete a los graves inconvenientes derivados de la imposibilidad de destinar dichos recursos a los rubros que corresponden en el momento previsto, de acuerdo con la normativa aplicable y en armonía con sus necesidades colectivas.

84. Es por ello que la legislación que disciplina el sistema de financiamiento municipal en la República Mexicana da especificidad al principio general de derecho según el cual, quien causa un daño está obligado a repararlo, y según el cual la reparación de ese daño debe tender a colocar al lesionado en la situación en la que se encontraba antes de que se produjera el hecho lesivo, lo cual se traduce en el deber de pagar una indemnización moratoria cuando el daño se identifica con la falta de pago de una cantidad ya líquida y exigible.

85. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,<sup>44</sup> de la cual derivó la jurisprudencia P./J. 46/2004, "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>45</sup> Texto: "La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad



## IX. Efectos

86. Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades adeudadas y los intereses que se hayan generado respecto a los recursos del FISM 2016 correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016, y al pago del FORTAFIN "A" 2016, con los intereses moratorios correspondientes.

87. Para ello se concede al Poder Ejecutivo del Estado del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, un plazo de noventa días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que le sea notificado este fallo, a fin de que realice lo conducente en cuanto a que sean suministradas las participaciones federales reclamadas, más los intereses que resulten sobre este saldo insoluto hasta la fecha de liquidación conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

---

legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes.". Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.



88. En caso de que los recursos federales ya hayan sido entregados al Municipio actor durante la sustanciación de la presente controversia, queda incólume la condena del pago de intereses referida en el párrafo previo.

89. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de las omisiones impugnadas al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, relativas a la entrega de los recursos señalados en el apartado VIII de esta ejecutoria y los intereses que se sigan generando hasta su total entrega, de conformidad con los efectos precisados en el apartado noveno.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá actuar en los términos de la presente ejecutoria.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, en contra del emitido por el Ministro Luis María Aguilar Morales.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General 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 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**Tercera Parte**  
SEGUNDA SALA  
DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA





## Subsección 1 POR REITERACIÓN



**CENTRO FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y REGISTRO LABORAL. LA FACULTAD QUE TIENE DE VERIFICAR QUE EL PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN DE LAS DIRECTIVAS DE LOS SINDICATOS RESPETE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS QUE RIGEN A DICHAS ORGANIZACIONES, NO CONTRAVIENE EL DERECHO DE LIBERTAD SINDICAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE MAYO DE 2019).**

**CENTRO FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y REGISTRO LABORAL. LA FALTA DE REPRESENTANTES DE LOS TRABAJADORES Y EMPLEADORES, COMO INTEGRANTES DE SU JUNTA DE GOBIERNO, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DEL TRIPARTISMO.**

**CENTRO FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y REGISTRO LABORAL. LA PARTICIPACIÓN DEL TITULAR DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, COMO MIEMBRO DE SU JUNTA DE GOBIERNO, ES CONSTITUCIONAL.**

**CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO. LA APLICACIÓN DE LAS NUEVAS REGLAS PARA LA REVISIÓN DE LOS QUE FUERON CELEBRADOS CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMÓ LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1 DE MAYO DE 2019, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.**

**CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO. LA EXIGENCIA DE QUE PARA SU CELEBRACIÓN INICIAL, O PARA SU REVISIÓN, SEA NECESARIA LA APROBACIÓN DE LA MAYORÍA DE LOS TRABAJADORES CUBIERTOS POR**



**AQUÉLLOS, NO CONTRAVIENE EL DERECHO DE LIBERTAD DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE MAYO DE 2019).**

**CUOTAS SINDICALES. LA NEGATIVA DE LOS TRABAJADORES AL DESCUENTO EN SU SALARIO NO CONTRAVIENE LOS PRINCIPIOS DE LIBERTAD Y DE AUTONOMÍA SINDICAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE MAYO DE 2019).**

**PROCEDIMIENTOS DE ELECCIÓN DE LAS DIRECTIVAS SINDICALES Y DE CONSULTA PARA LA APROBACIÓN DE LOS CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO. LOS ARTÍCULOS VIGÉSIMO SEGUNDO Y VIGÉSIMO TERCERO TRANSITORIOS DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1 DE MAYO DE 2019, NO CONTRAVIENEN LOS DERECHOS DE LIBERTAD Y DE AUTONOMÍA DE LA ORGANIZACIÓN SINDICAL.**

**REPRESENTANTES DE LOS TRABAJADORES ANTE LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. EL ARTÍCULO VIGÉSIMO SÉPTIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1 DE MAYO DE 2019, QUE PREVÉ LA FACULTAD DE LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL PARA DESIGNARLOS DURANTE EL TIEMPO EN QUE AQUÉLLAS SIGAN OPERANDO, NO CONTRAVIENE EL DERECHO DE LIBERTAD SINDICAL.**

**SINDICATOS. EL ARTÍCULO 371, FRACCIONES IX, IX BIS, IX TER Y X, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, AL PREVER QUE LA ELECCIÓN DE LA DIRECTIVA SINDICAL SE REALICE MEDIANTE EL VOTO DIRECTO DE LOS TRABAJADORES, NO CONTRAVIENE LOS DERECHOS DE LIBERTAD Y DE AUTONOMÍA SINDICAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE MAYO DE 2019).**

**SINDICATOS. EL ARTÍCULO 371, FRACCIONES IX, IX BIS, IX TER Y X, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, AL PREVER QUE LA ELECCIÓN DE LA DIRECTIVA SINDICAL SE REALICE MEDIANTE EL VOTO DIRECTO DE LOS TRABAJADORES, NO VIOLA EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN**



## **XXII BIS, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE MAYO DE 2019).**

AMPARO EN REVISIÓN 28/2020. SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES Y EMPLEADOS DEL TRANSPORTE AÉREO DE LA REPÚBLICA MEXICANA. 25 DE NOVIEMBRE DE 2020. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIOS: HÉCTOR ORDUÑA SOSA Y GABRIELA ZAMBRANO MORALES.

### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este recurso de revisión.<sup>1</sup>

SEGUNDO.—**Oportunidad y legitimación.** Por lo que se refiere a la oportunidad del recurso de revisión, ésta ya fue analizada por el Tribunal Colegiado de Circuito, según se advierte del considerando segundo de la sentencia de veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve.

Por otro lado, respecto al presupuesto procesal de legitimación, se advierte que éste también se cumple.<sup>2</sup>

TERCERO.—**Determinación de la litis.** Cabe precisar que, si bien el juzgador negó el amparo en relación con el artículo décimo séptimo transitorio del decreto mencionado, dicho precepto no será materia de pronunciamiento en

<sup>1</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y, 21, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo previsto en el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de un recurso de revisión interpuesto en contra de una sentencia emitida en un juicio de amparo en el que se reclamó la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

<sup>2</sup> Ello, ya que el recurso de revisión fue interpuesto por María de los Dolores Aguinaco Bravo, quien fue designada como autorizada de la parte quejosa en el escrito presentado el diez de junio de dos mil diecinueve; carácter que se le reconoció en auto de doce de junio siguiente, emitido en el juicio de amparo 1198/2019.



este recurso de revisión, en virtud de que no tiene el carácter de acto reclamado, por no haber sido impugnado por la parte quejosa.

En la sentencia recurrida se negó el amparo en relación con los artículos 590-D, vigésimo segundo, vigésimo tercero y vigésimo séptimo transitorios, del decreto reclamado. Como se expondrá más adelante, son fundados los agravios en los que se plantea que esas disposiciones debieron analizarse de manera conjunta con las demás normas generales reclamadas. En consecuencia, en términos del artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo, se analizará su constitucionalidad tomando en cuenta los conceptos de violación.

Así, la litis en este asunto se limita al estudio de los conceptos de violación relativos a la constitucionalidad de los artículos 110, 371, 371 Bis, 390 Ter, 399 Ter, 400 Bis y 590-D de la Ley Federal del Trabajo; así como décimo primero, vigésimo segundo, vigésimo tercero y vigésimo séptimo transitorios, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva, publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de mayo de dos mil diecinueve.

**CUARTO.—Estudio de agravios.** En la sentencia recurrida se negó el amparo en relación con los artículos 590-D, vigésimo segundo, vigésimo tercero y vigésimo séptimo transitorios del decreto reclamado.

Respecto a los artículos 590-D de la ley laboral y vigésimo séptimo transitorio del decreto de reforma, el juzgador federal declaró inoperantes los conceptos de violación, al considerar que la circunstancia de que el legislador hubiere determinado la integración de la Junta de Gobierno del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral; la mecánica necesaria para la ejecución de la reforma al sistema laboral nacional, así como el otorgamiento a la titular del ramo de poder designar algún representante de los trabajadores o patrones ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, hasta en tanto se concluya con el actual sistema obrero, en nada afectaba la esfera jurídica del sindicato quejoso.

En relación con los artículos transitorios, el juzgador declaró infundados los conceptos de violación, en virtud de que esas disposiciones no contenían



obligaciones distintas a las que ya se preveían en los artículos 390 Bis, 390 Ter y 371 de la Ley Federal del Trabajo, respecto de los cuales sobreseyó en el juicio de amparo.

Frente a esos pronunciamientos, la organización recurrente plantea, en sus agravios, que en la sentencia recurrida se desvinculó el estudio de los preceptos reclamados, sin llevar a cabo el estudio de la demanda en su integridad.

Los agravios resultan parcialmente fundados.

Como ya se expuso, el Tribunal Colegiado de Circuito levantó el sobreseimiento que se había decretado en relación con los artículos 110, 371, 371 Bis, 390 Ter, 399 Ter, 400 Bis, así como el transitorio décimo primero de la Ley Federal del Trabajo.

Los preceptos respecto de los cuales se negó el amparo tienen un contenido orgánico o transitorio que guarda una estrecha vinculación con los preceptos antes mencionados. El artículo 590-D de la Ley Federal del Trabajo regula la integración y funcionamiento de la Junta de Gobierno del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral. El artículo vigésimo segundo transitorio establece el plazo para que las organizaciones sindicales incluyan en sus estatutos los procedimientos de consulta establecidos en los artículos 390 Bis y 390 Ter. El numeral vigésimo tercero prevé el plazo para que las organizaciones observen los nuevos lineamientos en materia de elección de las directivas. Esas disposiciones tienen un carácter secundario en relación con las normas generales que serán analizadas en el fondo.

Como lo refiere la recurrente, los conceptos de violación no pueden desvincularse, sino que es viable estudiarlos en conjunto, en términos del artículo 76 de la Ley de Amparo. Por ello, esta Segunda Sala estima que no subsisten las razones dadas por el juzgador de primera instancia para decretar la inoperancia de esos planteamientos, en virtud de que fue revocado el sobreseimiento respecto de las demás normas. No podría quedar firme una negativa de amparo si no se consideran todos los argumentos de inconstitucionalidad que se formularon en la demanda de amparo, analizados en su conjunto y tomando en cuenta la forma en que se relacionan todos los preceptos impugnados.



Desde otro punto de vista, no podría dividirse la continencia de la causa en cuestiones de fondo, a efecto de que esta Segunda Sala esté en aptitud de resolver la cuestión constitucional planteada en su integridad.

Por otra parte, el artículo vigésimo séptimo transitorio establece la forma en que se designarán los integrantes de la Juntas de Conciliación y Arbitraje en la aplicación del régimen de transición, y si bien no existe vínculo alguno con las disposiciones sustantivas respecto de las cuales se revocó el sobreseimiento, deben revisarse los conceptos de violación dirigidos en contra del régimen de transición, que a juicio del quejoso restringe los derechos de los que gozaba como organización sindical con anterioridad a la reforma legal impugnada. Por tanto, existe una diferencia relevante con el criterio jurisprudencial P./J. 170/2008<sup>3</sup> citado por el juzgador, y radica en que en el presente caso se limita la participación de los sindicatos en la integración tripartita de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Esa participación de las organizaciones no se dilucidó en la mencionada jurisprudencia, que se refiere más bien a la intervención de los pensionados en los órganos de gobierno de las instituciones de seguridad social.

Al ser fundados los agravios y ante la necesidad de realizar el estudio conjunto de los conceptos de violación, lo procedente es dejar insubsistente el pronunciamiento de la sentencia recurrida, y que esta Segunda Sala analice nuevamente los conceptos de violación relacionados con los artículos 590-D, vigésimo segundo, vigésimo tercero y vigésimo séptimo transitorios, del decreto reclamado de la Ley Federal del Trabajo.

<sup>3</sup> El texto de la tesis señala: "ISSSTE. LOS ARGUMENTOS QUE IMPUGNAN LA INTEGRACIÓN DE LAS COMISIONES EJECUTIVAS DEL PENSIONISSSTE Y FOVISSSTE SON INOPERANTES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). Los artículos 110 y 178 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establecen cómo se integrarán las comisiones ejecutivas del PENSIONISSSTE y FOVISSSTE, así como el número de sus miembros; por su parte, el artículo décimo octavo transitorio refiere que los jubilados, pensionados o sus familiares derechohabientes que a la entrada en vigor de la ley gocen de los beneficios que les otorga la ley derogada, continuarán ejerciendo sus derechos en los términos y condiciones señalados en las disposiciones vigentes al momento de su otorgamiento. Luego, la circunstancia de que los pensionados no tengan representación en las comisiones técnicas de los órganos de gobierno del instituto en nada les afecta, por lo que los argumentos relativos resultan inoperantes.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 38. Registro digital: 166380).



QUINTO.—**Libertad y autonomía sindicales.** Dada la relevancia que tiene el derecho a la libertad y autonomía sindicales para el estudio de los conceptos de violación planteados, resulta pertinente establecer su contenido y alcances.

La base constitucional que reconoce el derecho de los trabajadores para organizarse, en defensa de sus intereses, mediante la constitución de sindicatos, está prevista en el artículo 123, apartado A, fracción XVI, que establece:

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

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

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

"...

"XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera."

El ejercicio de este derecho a la asociación conlleva a su vez el de libertad sindical, con base en la cual los trabajadores tienen derecho además de constituir las organizaciones que estimen convenientes, de afiliarse a ellas conforme a sus estatutos, elegir libremente a sus representantes, determinar la duración de sus cargos, así como organizar su administración, actividades y programas de acción.

Corresponde al Estado garantizar dicha libertad, a fin de que los trabajadores elijan libremente a sus representantes y las organizaciones puedan actuar en forma efectiva e independiente en defensa de los intereses de sus afiliados. Por tanto, cualquier prohibición o limitante que incida en la elección de sus dirigentes o con el término que éstos deban durar en sus cargos debe estar constitucionalmente justificada.



En el ámbito internacional, el derecho a la libertad sindical, sin discriminación, se encuentra expresamente reconocido en el artículo 2 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo,<sup>4</sup> en los siguientes términos:

"Artículo 2

"Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir organizaciones de su elección así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de conformarse a los estatutos de las mismas."

Asimismo, en el artículo 3 del citado instrumento internacional, se reconoce el derecho de las organizaciones para redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, elegir libremente a sus representantes, además de organizar su administración, sus actividades y formular su programa de acción, limitando toda intervención de las autoridades públicas encaminada a restringir el ejercicio de ese derecho.

"Artículo 3

"1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, de elegir libremente sus representantes, de organizar su administración y sus actividades y de formular su programa de acción.

"2. Las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a impedir su ejercicio legal."

Por su parte, el Convenio 98, relativo al derecho de sindicación y de negociación colectiva, emitido por la Organización Internacional del Trabajo,<sup>5</sup> establece en su artículo 2 la obligación de los Estados de proteger la libertad sindical

<sup>4</sup> Aprobado por la Cámara de Senadores el 20 de enero de 1950 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de octubre de 1950.

<sup>5</sup> Aprobado por la Cámara de Senadores, el veinte de septiembre de dos mil dieciocho y publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de noviembre de dos mil diecinueve.



de las organizaciones de los trabajadores y empleadores de todo acto de injerencia de unas respecto de otras, ya sea de manera directa o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración dirigido a sujetar el empleo de un trabajador a la condición de no afiliarse a un sindicato, o bien dejar de ser miembro de él.<sup>6</sup>

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido jurisprudencia en materia de libertad de asociación en relación con los sindicatos, a partir de la interpretación de los artículos 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>7</sup> y 8.3 del Protocolo Adicional a esa Convención en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> "Artículo 2

"Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración.

"2. Se consideran actos de injerencia (sic), en el sentido del presente artículo, principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores."

<sup>7</sup> "Artículo 16. Libertad de asociación

"1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

"2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

"3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía."

<sup>8</sup> "Artículo 8

"Derechos sindicales 1. Los Estados Partes garantizarán:

"a. el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados Partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados Partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente;

"b. el derecho a la huelga.

"2. El ejercicio de los derechos enunciados precedentemente sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de



En cuanto a los criterios aplicables en este asunto, la Corte Interamericana ha sostenido que la libertad de asociación, en materia laboral, en los términos del artículo 16 de la Convención Americana, comprende un derecho y una libertad, a saber: el derecho a formar asociaciones sin restricciones distintas a las permitidas en los incisos 2 y 3 de dicho precepto convencional y la libertad de toda persona de no ser compelida u obligada a asociarse.<sup>9</sup>

También ha determinado que la libertad de asociación protege la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programas de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho. Por otra parte, esa libertad también supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación. Adicionalmente, los Estados parte tienen el deber de garantizar que las personas puedan ejercer libremente su libertad sindical sin temor de que serán sujetos de violencia alguna, pues de lo contrario se podría disminuir la capacidad de las agrupaciones de organizarse para la protección de sus intereses. En este sentido, la Corte Interamericana ha resaltado que la libertad de asociación en materia laboral no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar agrupaciones, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho apropiado para ejercer esa libertad.<sup>10</sup>

La Corte Interamericana ha sostenido que el ámbito de protección del derecho de libertad de asociación en materia laboral no sólo se encuentra subsumido a la protección de los sindicatos, sus miembros y sus representantes, sino que la protección que reconoce el derecho a la libertad de asociación en el contexto laboral se extiende a organizaciones que, aun cuando tengan una

---

policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley.

"3. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato."

<sup>9</sup> *Caso Baena García, Ricardo contra Panamá*, Sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondo, reparaciones y costas), Serie C, número 72, párrafo 159.

<sup>10</sup> *Caso Lagos del Campo contra Perú*, Sentencia de 31 de agosto de 2017 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C, número 340, párrafo 156. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*, Sentencia de 3 de marzo de 2005 (Fondo, reparaciones y costas), Serie C, número 72, párrafo 70.



naturaleza distinta a la de los sindicatos, persigan fines de representación de los intereses legítimos de los trabajadores.<sup>11</sup>

Igualmente, sostuvo que la libertad de asociación tiene dos dimensiones, pues recae tanto en el derecho del individuo de asociarse libremente y utilizar los medios apropiados para ejercer esa libertad, como en los integrantes de un grupo para alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos. Asimismo, ha establecido que los derechos derivados de la representación de los intereses de un grupo tienen una naturaleza dual, pues recaen tanto en el derecho del individuo que ejerce el mandato o designación, como en el derecho de la colectividad de ser representada, por lo que la violación del derecho del primero (el representante) repercute en la vulneración del derecho del otro (el representado).<sup>12</sup>

Ahora bien, el contenido de las normas convencionales que reconocen la libertad sindical y la autonomía de las organizaciones se expresa también en los artículos 357, 357 Bis, 358 y 359 de la Ley Federal del Trabajo:

"Artículo 357. Los trabajadores y los patrones, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a éstas, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

"Las organizaciones de trabajadores y de patrones deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus representantes en su constitución, funcionamiento o administración.

"Se consideran actos de injerencia las acciones o medidas tendientes a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un patrón o una organización de patrones, o a apoyar de cualquier forma a organizaciones de trabajadores con objeto de colocarlas bajo su control. Las presta-

<sup>11</sup> *Caso Lagos del Campo contra Perú*, citado, párrafos 157 y 158.

<sup>12</sup> *Caso Lagos del Campo contra Perú*, citado, párrafo 162.



ciones pactadas en la contratación colectiva no serán consideradas como actos de injerencia.

"Cualquier injerencia indebida será sancionada en los términos que disponga la ley."

"Artículo 357 Bis. El reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones de trabajadores y patrones, así como sus federaciones y confederaciones no estará sujeta a condiciones que impliquen restricción alguna a sus garantías y derechos, entre ellos a:

"I. Redactar sus estatutos y reglamentos administrativos;

"II. Elegir libremente sus representantes;

"III. Organizar su administración y sus actividades;

"IV. Formular su programa de acción;

"V. Constituir las organizaciones que estimen convenientes, y

"VI. No estarán sujetos a disolución, suspensión o cancelación por vía administrativa."

"Artículo 358. Los miembros de los sindicatos, federaciones y confederaciones, cuentan con los derechos de libre afiliación y de participación al interior de éstas, los cuales implican las siguientes garantías:

"I. Nadie puede ser obligado a formar o no parte de un sindicato, Federación o confederación. Cualquier estipulación que desvirtúe de algún modo esta disposición se tendrá por no puesta;

"II. Los procedimientos de elección de sus directivas deberán salvaguardar el pleno ejercicio del voto personal, libre, directo y secreto de los miembros, así como ajustarse a reglas democráticas y de igualdad de género, en términos del artículo 371 de esta ley. El periodo de duración de las directivas no podrá ser



indefinido o de una temporalidad tal que obstaculice la participación democrática de los afiliados, y tampoco podrá ser lesivo al derecho de votar y ser votado;

"III. Las sanciones que impongan los sindicatos, federaciones y confederaciones a sus miembros deberán ceñirse a lo establecido en la ley y en los estatutos; para tal efecto se deberá cumplir con los derechos de audiencia y debido proceso del involucrado, y

"IV. La directiva de los sindicatos, federaciones y confederaciones deberá rendirles cuenta completa y detallada de la administración de su patrimonio, en términos del artículo 373 de esta ley.

"Cualquier estipulación que establezca multa convencional en caso de separación del sindicato o que desvirtúe de algún modo la disposición contenida en el párrafo anterior, se tendrá por no puesta."

"Artículo 359. Los sindicatos tienen derecho a redactar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción."

Los pronunciamientos de la Corte Interamericana permiten advertir que la libertad de asociación en materia laboral tiene un ámbito de protección amplio que exige garantizar su ejercicio efectivo no sólo a los sindicatos, sino a otro tipo de asociaciones, y que comprende los derechos de la propia organización, sus representantes y sus miembros. También se destaca que la libertad de asociación en materia laboral no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar agrupaciones, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho apropiado para ejercer esa libertad, así como un conjunto amplio de derechos y facultades cuya titularidad puede corresponder a la organización en su conjunto, a sus representantes o dirigentes o a la persona trabajadora en lo individual.

Aunado a lo anterior, conforme al artículo 1o., tercer párrafo, constitucional, debe considerarse que la protección del derecho a la libertad sindical no se



reduce a la obligación del Estado de abstenerse de intervenir, sino que también las autoridades públicas, incluso el legislador, tienen la obligación promover, respetar, proteger y garantizar, esos derechos. Específicamente, la obligación de proteger se traduce en adoptar las medidas necesarias para que los propios particulares –como empleadores, así como las propias organizaciones, representantes o incluso los trabajadores, entre otros– no interfieran en el disfrute y ejercicio de esas libertades.

De la interpretación del marco constitucional y convencional expuesto, se advierte la configuración de la libertad de organización de los sindicatos, la cual se traduce en el derecho de autorregulación y autogobierno, y la autonomía, como garantía que obliga al Estado y a los poderes públicos a abstenerse de toda intervención, pero que también obliga a la autoridad estatal a adoptar las medidas necesarias para la protección de dicha libertad. Asimismo, se prevé que las organizaciones de trabajadores deben ser protegidas de todo acto de injerencia proveniente de otras organizaciones o de los empleadores.

Como corolario de las normas y criterios que protegen la libertad sindical, es posible sostener que las normas legislativas pueden autorizar la intervención de la autoridad competente para proteger el ejercicio efectivo de esa libertad en la interacción entre sindicatos, asociaciones de trabajadores, representantes sindicales y agremiados, sin que ello implique un acto de intervención prohibido por las normas convencionales. Lo relevante, entonces, será determinar si las disposiciones legales impugnadas son idóneas para reforzar los derechos inherentes a la propia libertad sindical y al derecho de sindicación, o bien si se trata de límites externos a esos derechos fundamentales que deben estar debidamente justificados, como toda restricción.

**SEXTO.—Estudio del artículo 110, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo.** En su tercer concepto de violación, el sindicato quejoso alega la inconstitucionalidad del artículo 110, fracción VI, segundo párrafo, de la Ley Federal del Trabajo, al contravenir los principios de libertad y autonomía de las organizaciones sindicales, reconocidos en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo.



En ese sentido, sostiene que la disposición impugnada vulnera la voluntad colectiva de los miembros de un sindicato contenida en sus estatutos, en los cuales se determinan las reglas y procedimientos que habrán de regirlos, incluida la forma de pago y monto de las cuotas sindicales, por lo que también contradice lo establecido en el artículo 371, fracción XII, de la Ley Federal del Trabajo.

La porción normativa combatida establece lo siguiente:

"Artículo 110. Los descuentos en los salarios de los trabajadores, están prohibidos salvo en los casos y con los requisitos siguientes:

"...

"VI. Pago de las cuotas sindicales ordinarias previstas en los estatutos de los sindicatos.

"El trabajador podrá manifestar por escrito su voluntad de que no se le aplique la cuota sindical, en cuyo caso el patrón no podrá descontarla."

Como se observa, si bien el legislador estableció en principio, la regla general consistente en la prohibición de realizar cualquier descuento a los salarios de los trabajadores, lo cierto es que también previó diferentes hipótesis de excepción, para lo cual reguló expresamente los supuestos y requisitos conforme a los cuales es posible llevar a cabo dichos descuentos, entre ellos, los relativos al pago de las cuotas sindicales ordinarias.

De esa manera, la ley laboral establece un sistema de recaudación en el que el patrón actúa como colaborador en su calidad de pagador del salario, imponiéndole la obligación de retener a sus trabajadores el monto correspondiente a las cuotas sindicales, salvo en el caso de que el trabajador manifieste su voluntad de que no se le apliquen tales descuentos. Finalmente, el patrón deberá hacer llegar los montos retenidos a la organización sindical correspondiente.

A juicio de esta Segunda Sala es infundado el concepto de violación del sindicato quejoso, en tanto que el artículo impugnado no contraviene los dere-



chos de libertad ni de autonomía sindical, al reconocer la posibilidad de que el trabajador se niegue al descuento de las cuotas sindicales de su salario.

Entre los aspectos a regular por los sindicatos en sus estatutos está el relativo a las cuotas que deben aportar sus agremiados, pues debe recordarse que los sindicatos como personas jurídicas tienen derecho a contar con un patrimonio a efecto de cumplir con las finalidades para las que fueron constituidos, el cual se integra, entre otros recursos, precisamente por las contribuciones que aportan sus afiliados.

Al respecto, el artículo 371, fracción XII, de la Ley Federal del Trabajo, señala:

"Artículo 371. Los estatutos de los sindicatos contendrán:

"...

"XII. Forma de pago y monto de las cuotas sindicales."

Como se observa, la determinación, naturaleza, forma de pago y monto de las cuotas sindicales son aspectos no regulados por la ley, sino que se ubican dentro del derecho de autodeterminación de los sindicatos, al ser definidos en sus estatutos con base en su libertad y autonomía sindical.

En relación con el derecho de las organizaciones sindicales de redactar sus propios estatutos, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo ha sido enfático en reconocer la mayor autonomía de las organizaciones sindicales para regir su funcionamiento y administración, así como de organizar su administración y sus actividades, limitando la actuación del Estado para intervenir en su configuración.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 6a. edición, Organización Internacional del Trabajo, 2018, párrafo 565.

"565. Para que las organizaciones tengan derecho a elaborar sus propios estatutos y reglamentos con libertad absoluta, la legislación nacional debería limitarse tan sólo a sentar las condiciones formales que deberán respetar los estatutos, los cuales, junto con los reglamentos correspondientes, no necesitarán la aprobación previa de las autoridades públicas para entrar en vigor."



Conforme a lo expuesto, contrariamente a lo que alega el sindicato quejoso, la posibilidad de que los trabajadores se nieguen al descuento de las cuotas sindicales de su salario no viola los derechos de libertad y autonomía de las organizaciones sindicales, pues se trata de una medida que tiende a garantizar la expresión de la voluntad de los trabajadores hacia el interior de los sindicatos.

En efecto, de la revisión de los trabajos legislativos, se advierte que durante la discusión del dictamen de la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados, se razonó como parte de las medidas para fortalecer la participación de los trabajadores en la vida sindical, la importancia de reconocer su voluntad a efecto de negarse a la recaudación de las cuotas sindicales vía descuentos a su salario. Al formular su reserva el diputado Justino Arriaga Rojas expresó lo siguiente:

"... Estoy de acuerdo que en esta oportunidad y en esta iniciativa, en este dictamen que estamos discutiendo y que estaremos votando ya en lo particular, este tipo de decisiones de seguir fortaleciendo a los trabajadores, nos van a ayudar, no solamente como lo antecedió la diputada en el uso de la palabra en el fortalecimiento de la rendición, transparencia, en el trabajo dentro de los sindicatos mexicanos, sino también fortalecer a que los trabajadores conozcan de primera mano, y que no sean los últimos, porque en muchos de los casos son los trabajadores, los obreros, los últimos en enterarse cuando hay modificaciones en el contrato colectivo de trabajo. Entonces, la propuesta es seguir poniendo al trabajador en el centro de este dictamen, de esta reforma fundamental para la vida laboral y económica de nuestro país. ..."

Dicho comentario forma parte de una reiterada aceptación de los legisladores, respecto a las malas prácticas de los sindicatos en el manejo de las cuotas aportadas por sus agremiados, así como a la falta de transparencia en su administración. Lo que condujo a ampliar la libertad de los trabajadores al interior de las organizaciones para que pudieran decidir pagar o no las cuotas sindicales.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Ello quedó reflejado durante la intervención de la senadora Kenia López Rabadán, al discutir el Dictamen formulado por las Comisiones Unidas de Trabajo Previsión Social y Estudios Legislativos,



Asimismo, con motivo de esta reforma se adicionaron diversos mecanismos a efecto de asegurar la participación de los trabajadores al interior de los sindicatos; ejemplo de ello es la obligación de las organizaciones de transparentar el contenido de sus estatutos, así como de los contratos colectivos, con la finalidad de garantizar que los trabajadores tengan acceso directo a estos documentos y, por tanto, estén en condiciones de ejercer el cumplimiento de sus derechos.

En ese orden de ideas, se desprende que la intención del legislador al establecer la posibilidad de que el trabajador se oponga al descuento de las cuotas sindicales de su salario, fue fortalecer su participación al interior de las organizaciones sindicales, permitiéndoles decidir sobre el descuento de tales recursos como una expresión de su libre voluntad de continuar o no respaldando las acciones de sus organizaciones.

Ello, debido a que el pago de las cuotas sindicales constituye una manifestación de apoyo de los trabajadores hacia los sindicatos, así como a quienes los representan, al hacerlo con la confianza de que éstos buscarán la defensa de sus intereses mediante el mejoramiento de sus condiciones de trabajo; de ahí que la decisión de negarse al descuento de las cuotas constituye una expresión en el marco de su derecho de libertad de sindicación, la cual supone puedan decidir entre continuar respaldando o no a sus organizaciones.

En relación con el requisito de consentimiento de los trabajadores, para realizar los descuentos de las cuotas sindicales a sus salarios, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo ha señalado:

"122. Respecto del proyecto de ley para revisar el Reglamento de Trabajo para los Empleados del Gobierno con el fin de reforzar la disposición referida al descuento de las cuotas sindicales en nómina, el comité toma nota de que, según indica el gobierno, la revisión tiene como principal objetivo proteger los

---

quien expresamente manifestó: "La libertad sindical implica la posibilidad de pertenecer a un sindicato, pero también la posibilidad de no pertenecer a ningún sindicato. La libertad, implica también la posibilidad de pagar cuotas, pero también el derecho de no pagarlas si así lo deciden los trabajadores."



derechos de propiedad de los funcionarios públicos, exigiéndose de manera obligatoria el consentimiento previo por escrito de la persona interesada para la retención de toda clase de aportes, cualquiera que fuese su designación o rótulo, incluidas las cuotas sindicales. Sin embargo, el comité observa que en el Reglamento de Trabajo para los Empleados del Gobierno se prohíbe el descuento de cuotas sindicales en nómina, salvo que en la legislación se establezca lo contrario o cuando ello se juzgue necesario. El comité recuerda que debería evitarse la supresión de la posibilidad de percibir las cotizaciones sindicales en nómina, que pudiera causar dificultades financieras para las organizaciones sindicales, pues no propicia que se instauren relaciones profesionales armoniosas. La cuestión del descuento de las cuotas sindicales por los empleadores y su transferencia a los sindicatos ha de resolverse por negociación colectiva entre los empleadores y los sindicatos en su conjunto, sin obstáculos de carácter legislativo [Recopilación, *Op. Cit.*, párrafos 475 y 481]. Si bien observa que el requisito del consentimiento por escrito para el descuento de cuotas sindicales no sería contrario a los principios de la libertad sindical, el comité pide al gobierno que garantice la observancia de los principios anteriormente mencionados y que garantice que ninguna disposición legal que reglamente los descuentos menoscabará el derecho a examinar esta cuestión mediante una negociación colectiva."<sup>15</sup>

Del citado criterio, se advierte que el Comité de Libertad Sindical reconoció la validez del requisito de consentimiento por escrito de los trabajadores para el descuento de las cuotas sindicales de sus salarios, debido a que no contraviene el principio de libertad de los sindicatos. En el entendido de que los Estados no deben impedir la posibilidad de recaudar las cuotas sindicales mediante los descuentos vía nómina, además de garantizar a las organizaciones el derecho a establecer, mediante la negociación colectiva, un sistema de deducción sin injerencia de las autoridades públicas.<sup>16</sup>

En ese contexto, esta Segunda Sala considera válida la medida establecida por el legislador, al reconocer la posibilidad de que el trabajador se niegue

<sup>15</sup> Caso 1865 (República de Corea). Informe 363, marzo 2012, párrafo 122. También consultable en *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 6a. edición, Organización Internacional del Trabajo, 2018, párrafo 693.

<sup>16</sup> *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 6a. edición, Organización Internacional del Trabajo, 2018, párrafo 1295.



a que las cuotas sindicales le sean descontadas de su salario por el empleador, debido a que se trata de una medida dirigida a fortalecer la voluntad de los trabajadores en el ejercicio de sus derechos al interior de los sindicatos, la cual no viola la libertad de los sindicatos ni su autonomía.

En efecto, si bien es cierto que el cumplimiento de los objetivos de las organizaciones sindicales depende en gran medida de los recursos económicos con los que dispongan, en los que están incluidos las contribuciones aportadas por los agremiados, lo cierto es que ello no puede ser en detrimento de la voluntad del trabajador hacia el interior del sindicato.

De esa manera, los sindicatos deben trabajar para contar con el respaldo y confianza de sus agremiados, a través de acciones que persigan efectivamente el cumplimiento de su objeto, esto es, la mejora y defensa de los intereses de los trabajadores, de tal manera que estos últimos se sientan plenamente representados.

En ese sentido, la decisión del trabajador de oponerse a que el empleador le descuente las cuotas sindicales de su salario, no constituye una intervención en el derecho de los sindicatos de determinar las contribuciones que deben aportar los agremiados, ni tampoco una injerencia en el destino de sus recursos, pues únicamente se trata de la determinación del trabajador en lo individual de no continuar aportando tales contribuciones la cual, en todo caso, quedará sujeta a las consecuencias que al respecto se establezcan en los estatutos de la organización sindical.

Ello, pues de conformidad con los artículos 2 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, así como 357 de la Ley Federal del Trabajo, el derecho de los trabajadores de afiliarse a las organizaciones sindicales queda condicionado al deber de observar sus estatutos, los cuales representan la voluntad colectiva de sus integrantes, de ahí que deba estarse a lo que ellos establezcan.

Asimismo, contrariamente a lo que alega el sindicato recurrente la disposición impugnada tampoco contraviene los procedimientos y requisitos para



asegurar la negociación colectiva, pues en términos de lo establecido por el Comité de Libertad Sindical, nada impide a los sindicatos pactar con el empleador un sistema de deducción de cuotas sindicales vía la negociación del contrato colectivo de trabajo.

Además, como se señaló la ley laboral permite expresamente el sistema de cobro de las cuotas mediante los descuentos a los salarios de los trabajadores; de tal manera, que el empleador tiene la obligación conforme al artículo 132, fracción XXII, de la Ley Federal del Trabajo,<sup>17</sup> de llevar a cabo dichos descuentos cuando así lo soliciten las organizaciones sindicales.

En ese orden de ideas, la disposición impugnada no vulnera los artículos 123, apartado A, fracción XVI, de la Constitución Federal, así como 2 y 3 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, en tanto que establece una medida encaminada al fortalecimiento de la libertad individual de los trabajadores.

**SÉPTIMO.—Estudio del artículo 371, fracciones IX, IX Bis, IX Ter, X y XIV Bis, de la Ley Federal del Trabajo.** En el segundo concepto de violación, el sindicato recurrente aduce que en las porciones normativas impugnadas el legislador fue más allá del Texto Constitucional, y estableció como requisito adicional para la elección de las directivas sindicales que el voto sea directo. Argumenta que ello no sólo es contrario a la Constitución, sino que también por sí mismo es grave y además vulnera la autonomía y libertad sindical.

Las normas reclamadas establecen:

"Artículo 371. Los estatutos de los sindicatos contendrán:

"...

<sup>17</sup> "Artículo 132. Son obligaciones de los patrones:

"...

"XXII. Hacer las deducciones que soliciten los sindicatos de las cuotas sindicales ordinarias, siempre que se compruebe que son las previstas en el artículo 110, fracción VI."



"IX. Procedimiento para la elección de la directiva sindical y secciones sindicales, el cual se llevará a cabo mediante el ejercicio del voto directo, personal, libre, directo y secreto.

"Para tal efecto, los estatutos deberán observar las normas siguientes:

"a) La convocatoria de elección se emitirá con firma autógrafa de las personas facultadas para ello, debiendo precisar fecha, hora, lugar del proceso y demás requisitos estatutariamente exigidos;

"b) La convocatoria deberá publicarse en el local sindical y en los lugares de mayor afluencia de los miembros en el centro de trabajo, con una anticipación mínima de diez días;

"c) El lugar que se determine para la celebración del proceso electoral, así como la documentación y materiales que se elaboren para la realización, deberán garantizar que la votación se desarrolle de forma segura, directa, personal, libre y secreta;

"d) Se integrará un padrón completo y actualizado de los miembros del sindicato con derecho a votar, que deberá publicarse y darse a conocer entre éstos con al menos tres días de antelación a la elección;

"e) Establecer un procedimiento que asegure la identificación de los afiliados que tengan derecho a votar, y

"f) La documentación, material y boletas para la elección de integración de los órganos internos de los sindicatos a que se refiere este inciso, contendrá cuando menos los siguientes datos y requisitos:

"1. Municipio y entidad federativa en que se realice la votación;

"2. Cargo para el que se postula al candidato o candidatos;

"3. Emblema y color de cada una de las planillas que participan con candidatos en la elección de que se trate;



"4. El nombre completo del candidato o candidatos a elegir, y

"5. Las boletas deberán validarse en el reverso con las firmas de por lo menos dos integrantes de la Comisión Electoral que para tales efectos acuerde el sindicato.

"El procedimiento de elección que realicen los miembros de un sindicato respecto al secretario general o su equivalente a nivel nacional, estatal, seccional, local o municipal, se realizará de manera independiente de la elección de delegados a los congresos o convenciones sindicales, cumpliendo con los requisitos a que se refiere este inciso.

"En virtud de que estos requisitos son esenciales para expresar la libre voluntad de los afiliados al sindicato, de incumplirse éstos, el procedimiento de elección carecerá de validez, ya sea a nivel general o seccional, según sea el caso;

"IX Bis. En la integración de las directivas sindicales se establecerá la representación proporcional en razón de género;

"IX Ter. Normas para la integración y funcionamiento de una instancia de decisión colegiada, que será responsable de organizar y calificar los procedimientos de elección de los órganos internos del sindicato;

"X. Periodo de duración de la directiva sindical y de las representaciones seccionales. En el caso de reelección, será facultad de la asamblea decidir mediante voto personal, libre, directo y secreto el periodo de duración y el número de veces que pueden reelegirse los dirigentes sindicales. El periodo de duración de la directiva y en su caso la reelección, deberán respetar las garantías a que se refiere el artículo 358, fracción II, de esta ley;

"XIV Bis. Procedimiento para llevar a cabo la consulta a los trabajadores mediante voto personal, libre y secreto para la aprobación del contenido de contratos colectivos de trabajo iniciales y de sus revisiones. Para tal efecto, los estatutos deberán observar el procedimiento contemplado en el artículo 390 Ter, fracción II, de la presente ley."



Como se advierte, el artículo 371, fracción XIV Bis, de la Ley Federal del Trabajo no regula la elección de sus representantes, sino el procedimiento para llevar a cabo la consulta a los trabajadores para la aprobación del contenido de los contratos colectivos; requisito que se analizará al estudiar el artículo 390 Ter de dicho ordenamiento, y no en el presente apartado. Por tanto, los argumentos dirigidos a impugnar esa fracción por condicionar el procedimiento de elección de las directivas resultan inoperantes, en virtud de que dicha porción normativa no regula tal materia.

Por otra parte, en el artículo 371, fracciones IX, IX Bis, IX Ter y X, de la Ley Federal del Trabajo se prescribe el contenido mínimo de los estatutos sindicales; se prevé el procedimiento que debe seguirse para la elección de la directiva sindical y secciones sindicales, y se establece que éste deberá realizarse mediante el ejercicio del voto directo, personal, libre y secreto. Éste es el contenido normativo que impugna el quejoso por vulnerar la autonomía y la libertad sindical.

Los conceptos de violación son infundados, ya que esta Segunda Sala considera válido que el legislador haya establecido que la elección de las directivas sindicales y secciones sindicales deba realizarse mediante voto directo, además de personal, libre, y secreto.

La impugnación confronta las porciones normativas cuestionadas con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 123, apartado A, fracción XXII Bis, de la Constitución Federal, cuyo contenido es el 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:

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



"XXII Bis. Los procedimientos y requisitos que establezca la ley para asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores y patrones, deberán garantizar, entre otros, los siguientes principios:

"a) Representatividad de las organizaciones sindicales, y

"b) Certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo.

"Para la resolución de conflictos entre sindicatos, la solicitud de celebración de un contrato colectivo de trabajo y la elección de dirigentes, el voto de los trabajadores será personal, libre y secreto. La ley garantizará el cumplimiento de estos principios. Con base en lo anterior, para la elección de dirigentes, los estatutos sindicales podrán, de conformidad con lo dispuesto en la ley, fijar modalidades procedimentales aplicables a los respectivos procesos."

En el segundo párrafo de la fracción transcrita se establece literalmente que para la elección de los dirigentes de los sindicatos, el voto de los trabajadores será personal, libre y secreto. En su letra no impone ni prohíbe que el voto sea directo o indirecto.

No obstante, esa falta de previsión no se traduce en la prohibición de que el legislador imponga que el voto deba ser directo. Más bien, la citada porción normativa contiene las reglas mínimas que deben observarse en la elección de los dirigentes sindicales, en el entendido de que el legislador cuenta con facultades para regular esos sistemas de votación de modo que cumplan satisfactoriamente los fines constitucionales en materia de libertad y democracia sindicales.

A efecto de determinar la regularidad constitucional de las normas reclamadas, resulta necesario determinar si dichas disposiciones implican una intervención del Estado que limite la libertad sindical o impida su ejercicio, en los términos del artículo 3 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, o bien implican una regulación idónea para garantizar ese derecho.

Para realizar ese análisis, se atenderá al primer párrafo de la fracción XXII Bis del apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal. En él se



prevé que los procedimientos y requisitos que establezca la ley para asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores y patrones, deberán garantizar, entre otros, los siguientes principios: a) representatividad de las organizaciones sindicales, y b) certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo.

Del proceso legislativo del que derivó la aprobación del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, se advierte que la adición de esa fracción ameritó un comentario especial en el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados (Revisora):<sup>18</sup>

"Por último, esta Comisión de Puntos Constitucionales considera sumamente necesario enfatizar dos aspectos relativos a:

**"Primero.** Los derechos adquiridos de los trabajadores, y

**"Segundo.** El régimen que asegure la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores y patrones, pretendido en el párrafo último de la fracción XXII Bis del artículo 123 constitucional.

"A continuación se analizan los aspectos señalados.

**"Primero.** En lo tocante a los derechos adquiridos de los trabajadores, debe tenerse en cuenta el contenido de los artículos quinto, con relación a los diversos tercero, párrafo primero y segundo transitorios del decreto ahora propuesto.

"...

"En tal sentido, se desprende que, según lo previsto en el referido artículo quinto, en todos los casos, «los derechos de los trabajadores que tienen a su cargo la atención de «las Juntas de Conciliación y Arbitraje y, en su caso, la

<sup>18</sup> Publicado en la Gaceta Parlamentaria, el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, como anexo IX.



Secretaría del Trabajo y Previsión Social o las autoridades locales laborales», «se respetarán conforme a la ley».

“ ...

“**Segundo.** Por lo que se refiere al régimen que asegure la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores y patrones, pretendido en el párrafo último de la fracción XXII Bis del artículo 123 constitucional, debe decirse lo siguiente:

“El sentido de la referida fracción XXII Bis es establecer principios mínimos e irreductibles, que deberán observarse siempre en «los procedimientos y requisitos que» deberán establecerse en «la ley» reglamentaria respectiva que al efecto el legislador secundario deba crear, a fin de «asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores y patrones» en dos rubros:

“ (i) La representatividad de las organizaciones sindicales, y

“ (ii) La certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo.

“Para ello, esta reforma constitucional que hoy se dictamina, señala que «para la resolución de conflictos entre sindicatos, la solicitud de celebración de un contrato colectivo de trabajo y la elección de dirigentes, **el voto de los trabajadores será personal, libre y secreto**», siendo esto, como se dijo, irreductible, pues como se indica al final de la fracción de mérito, «la ley garantizará el cumplimiento de estos principios», no estando supeditados a ninguna interpretación, condicionante o elemento ajeno a la redacción a adoptar.

“Esto significa que, la mención que se hace en la parte final del párrafo último de esta fracción XXII Bis –en el sentido de que, «con base en lo anterior, para la elección de dirigentes, los estatutos sindicales podrán, de conformidad con lo dispuesto en la ley, fijar modalidades procedimentales aplicables a los respectivos procesos»–, no puede entenderse desarticulada, pues la mención de que, «con base en lo anterior», al referirse a los principios que deben permear



tales actividades, la mención posterior de que «la elección de dirigentes, los estatutos sindicales podrán, de conformidad con lo dispuesto en la ley, fijar modalidades procedimentales aplicables a los respectivos procesos», no puede pasar por alto que deberán observarse esos principios.

"-Así, sólo existe la posibilidad de que:

"(i) La resolución de conflictos entre sindicatos sea mediante el voto de los trabajadores de manera personal, libre y secreto;

"(ii) La solicitud de celebración de un contrato colectivo de trabajo sea mediante el voto de los trabajadores de manera personal, libre y secreto, y

"(iii) La elección de dirigentes sea mediante el voto de los trabajadores de manera personal, libre y secreto.'

"De tal suerte que, en estos dos rubros (derechos adquiridos y formas de elección), para la elección de dirigentes, los estatutos sindicales podrán, de conformidad con lo dispuesto en la ley, fijar modalidades procedimentales aplicables a los respectivos procesos, sin que puedan ser de otra forma que mediante el voto de los trabajadores de manera personal libre y secreto, reduciendo, por consiguiente las posibilidades de modalidades a aspectos de operatividad, convocatorias, participación, utilización de tecnologías de la información y comunicación, etc., que no menoscaben las tres características del voto de los trabajadores:

"(i) El carácter personalísimo;

"(ii) La libertad en su ejercicio, y

"(iii) La secrecía en su emisión."

En esta transcripción se advierte que el dictamen legislativo buscó fortalecer la representatividad de las organizaciones en el ejercicio de la libertad de negociación colectiva, y fue enfático en que los estatutos sindicales podrán, de conformidad con lo dispuesto en la ley, fijar modalidades procedimentales



aplicables a los respectivos procesos, sin que puedan ser de otra forma que mediante el voto de los trabajadores de manera personal, libre y secreta, pudiendo el legislador regular las modalidades de la elección sin que se menoscaben las tres características del voto de los trabajadores:

- (i) El carácter personalísimo;
- (ii) La libertad en su ejercicio, y
- (iii) La secrecía en su emisión.

De la lectura armónica de las fracciones XVI y XXII Bis del apartado A del artículo 123 constitucional, no es viable separar la libertad sindical de la obligación del Estado de asegurar la representatividad de las organizaciones sindicales, de modo que el ejercicio de los derechos inherentes a esa libertad debe garantizar una representatividad efectiva y auténtica de dichas organizaciones.

Como consecuencia, la Constitución garantiza el derecho al voto de los agremiados mediante las características antes mencionadas de su carácter personalísimo, la libertad en su ejercicio y la secrecía en su emisión, por lo que todas las autoridades del Estado, incluyendo al legislador, tienen la obligación de proteger y hacer efectiva esa garantía, aun cuando ello signifique una carga o limitante a la organización en su conjunto o a sus representantes.

Por ello, el derecho a la libertad sindical y el de autonomía de las organizaciones no pueden interpretarse aisladamente para garantizar un espacio libre de cualquier intervención del Estado, sino que también implica la obligación del legislador de adoptar medidas para garantizar la efectiva representación de las organizaciones sindicales. Por tanto, resultan válidas las normas generales que tienden a hacer efectiva la propia libertad sindical, mediante la garantía de los derechos de participación democrática de sus agremiados, como es la exigencia de que el voto de los trabajadores sea directo como garantía de que se exprese de manera personalísima, libre y secreta.

Al respecto, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, en relación con la convencionalidad de la imposición del sistema de



votación directa y secreta por el legislador para la elección de las directivas de los sindicatos, sostuvo lo siguiente:

"323. En lo que respecta al objetivo de que las organizaciones sindicales puedan elegir a sus autoridades a través del voto directo, secreto y universal de sus adherentes, el comité considera que la imposición por vía legislativa de este tipo de sufragio no plantea problemas de conformidad con los principios de la libertad sindical. No obstante, el comité debe deplorar que el decreto núm. 16.769 haya sido adoptado arbitrariamente y que el mismo, en violación de lo dispuesto en el artículo 3 del Convenio Núm. 87 (que consagra el derecho de las organizaciones de trabajadores de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos y de elegir libremente a sus representantes), reglamente a través de no menos de 50 artículos, de manera extremadamente detallada y minuciosa, todos los pormenores relativos a la elección de los dirigentes sindicales. [Caso 1705 (Paraguay), Informe número 291].<sup>19</sup>

"Este criterio también se contiene en *La libertad Sindical, Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, Sexta Edición (2018), párrafo 599."

El voto será directo si los agremiados eligen a sus representantes o dirigentes, sin mediación de persona u órgano alguno. En cambio, el voto es indirecto cuando los agremiados designan o legitiman a personas o algún órgano intermedio, para que hagan la elección de las autoridades sindicales; por ejemplo, los trabajadores votan para elegir delegados, quienes a su vez designan o eligen a los dirigentes sindicales.

La calidad de voto directo es una medida idónea para garantizar la democracia interna de los sindicatos y la libertad sindical de los agremiados, pues permite que la elección de los representantes sindicales se realice mediante la voluntad expresada de sus agremiados, y no por conducto de intermediarios o delegados, lo que reduciría su carácter personalísimo, exigido por la Constitución. Además, no existe una medida alternativa que logre con la misma eficacia

<sup>19</sup> Consultable en [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:2902649](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2902649)



la expresión directa de la voluntad de los propios agremiados, y que cause una menor incidencia en la autonomía sindical; además, el beneficio a la democracia interna que se obtiene con la exigencia del voto directo es mayor al grado de afectación que se produce en la autonomía de las organizaciones sindicales para organizar sus propios procesos electorales. Lo anterior, pues esa medida permite fortalecer los derechos de participación de los propios agremiados.

No se soslaya que, en relación con el voto directo para elegir a las directivas sindicales, esta Segunda Sala ya emitió pronunciamiento en los diversos amparos en revisión 620/2013, 638/2013, 644/2013, 653/2013 fallados el doce de febrero de dos mil catorce, y 658/2013, fallado el diecinueve de ese mismo mes y año, todos por unanimidad de votos. En todos ellos, se impugnó el artículo 371, fracción IX, de la ley laboral, por prever que los estatutos sindicales contengan el procedimiento para la elección de su directiva, y que ésta pueda realizarse mediante votación indirecta, conforme a su texto vigente del primero de diciembre de dos mil doce al primero de mayo de dos mil diecinueve.

Sin embargo, en esa oportunidad esta Segunda Sala sólo reconoció la validez de la libertad reconocida a las organizaciones para elegir entre los sistemas de votación directo e indirecto, pero también se concluyó que el voto directo es el óptimo en una organización democrática, y que su imposición por el legislador no resultaría contrario a la libertad sindical, como lo ha establecido el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> En esos asuntos, esta Segunda Sala reiteró que la libertad sindical es un elemento básico del Estado democrático de derecho, y el sistema de vida democrático reconocido constitucionalmente trasciende a la organización sindical, de manera que la libertad sindical no es un impedimento absoluto para que las autoridades del Estado verifiquen que los estatutos y organización de los sindicatos se ajusten a las exigencias democráticas derivadas de la Constitución Federal. Se estableció que, en el ordenamiento mexicano, se reconoce a los sindicatos la libertad de organización, que se traduce en el derecho de autorregulación y autogobierno, y la autonomía, como garantía que obliga al Estado y a los poderes públicos a abstenerse de toda intervención a esa libertad. Por ello, cualquier norma general que limite la libertad de organización y autonomía de los sindicatos debe encontrar sustento constitucional.

Para analizar esa cuestión, se tomó en cuenta lo resuelto por esta Segunda Sala, en el amparo directo en revisión 2106/2007, en el cual se realizó la interpretación sistemática de los artículos 3, 9, 41 y 123 de la Constitución, para precisar que los trabajadores en ejercicio del derecho de formar sindicatos tienen la libertad de afiliarse al que mejor represente sus intereses.



Por tal razón, se sostiene la constitucionalidad del artículo 371, fracciones IX, IX Bis, IX Ter y X, de la Ley Federal del Trabajo; en consecuencia, los conceptos de violación deben declararse infundados, por lo que debe negarse el amparo en relación con dichas porciones normativas.

Esa misma consideración también se aplicó al caso de la prueba de recuento que prevé el artículo 931 de la Ley Federal del Trabajo en un conflicto de titularidad del contrato colectivo, al resolver por unanimidad de votos la contradicción de tesis CT-74/2008-SS, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 150/2008, cuyo rubro es el siguiente: "RECUESTO PARA DETERMINAR LA TITULARIDAD DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 931 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEBEN ORDENAR Y GARANTIZAR QUE EN SU DESAHOGO LOS TRABAJADORES EMITAN VOTO PERSONAL, LIBRE, DIRECTO Y SECRETO."

No obstante, se aclaró que existían diferencias entre los contextos de los casos en que surgieron los precedentes con la elección de las directivas sindicales, pero se reconoció que esta Segunda Sala ya se pronunció en el sentido de que la libertad sindical es un elemento básico del Estado democrático de derecho.

A fin de analizar la constitucionalidad de la norma impugnada, se consideró lo determinado por el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, en relación con la conveniencia de la imposición del sistema de votación directa por el legislador para la elección de las directivas de los sindicatos, de lo que se obtuvo que dicho comité ha considerado que no se vulnera la libertad sindical cuando la ley impone el voto directo como único sistema posible para elegir a las directivas sindicales.

En ese sentido, se afirmó que no vulneraría la libertad sindical que la ley impusiera el sistema de votación directa como el único medio para elegir a los dirigentes sindicales.

En ese caso, se impugnó que el legislador no haya impuesto el voto directo, y haya dejado a los sindicatos libertad para elegir entre los sistemas de votación directa e indirecta, con la condición de que en ambos casos se garantice la secrecía del voto, a fin de que éste sea libre. La cuestión es si tal norma permite la actuación de los sindicatos conforme a un sistema de votación legítimo, o es contrario al orden constitucional por no ser democrático.

Se consideró que el sistema de voto indirecto es acorde a los principios democráticos, por lo que no resulta contrario ni lesivo a éstos.

De ahí que se concluyó que la Constitución no prohíbe la adopción del voto indirecto en la elección de las directivas sindicales, ni tampoco que la Norma Constitucional únicamente autorice el voto directo. Además, es posible considerar legítimo el sistema de elección, sea mediante voto directo o indirecto, como un medio de expresión de la decisión libre de los agremiados respecto a la elección de su dirigencia, siempre que se adopten las debidas garantías del principio democrático.

Tales consideraciones dieron origen al criterio emitido por esta Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 45/2014 (10a.), cuyo contenido es el siguiente:

"SINDICATOS. EL ARTÍCULO 371, FRACCIÓN IX, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, AL PREVER QUE SUS ESTATUTOS CONTENDRÁN EL PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCIÓN DE SU DIRECTIVA Y QUE ÉSTA PODRÁ REALIZARSE MEDIANTE VOTACIÓN INDIRECTA, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA Y LIBERTAD SINDICALES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 2012). La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el sistema



OCTAVO.—**Artículo 371 Bis de la Ley Federal del Trabajo.** El Sindicato recurrente aduce que dicha disposición legal configura la intervención de la autoridad (Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral), sin que medie la solicitud de los agremiados que en su caso se manifiesten inconformes. Sostiene que, por esa razón, es violatoria del artículo 3, segundo párrafo, del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo y del artículo 123 constitucional.

El precepto reclamado establece:

"Artículo 371 Bis. Las elecciones de las directivas de los sindicatos estarán sujetas a un sistema de verificación del cumplimiento de los requisitos previstos en la fracción IX del artículo 371 de esta ley, conforme a lo siguiente:

"I. Los sindicatos podrán solicitar el auxilio del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral o de la Inspección Federal del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a efecto que certifiquen el cumplimiento de los requisitos antes mencionados. Al concluir la elección, la autoridad que acuda a la verificación deberá formular un acta en la que conste el resultado de la elección y de la forma en que ésta se llevó a cabo, de la que se entregará copia al sindicato solicitante;

---

de vida democrático reconocido constitucionalmente trasciende a la organización sindical, de manera que la libertad de sindicación (en sus distintas vertientes), no es un impedimento absoluto para que las autoridades verifiquen que los estatutos y la organización de los sindicatos se ajusten a las exigencias democráticas derivadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De acuerdo con lo anterior, el artículo 371, fracción IX, de la Ley Federal del Trabajo, al prever que los estatutos de los sindicatos contendrán el procedimiento para la elección de la directiva, admitiendo que la votación respectiva pueda efectuarse de manera indirecta –y no sólo en forma directa–, no viola los principios de autonomía y libertad sindicales reconocidos en los numerales 123, apartados A, fracción XVI y B, fracción X, constitucional y 3 del Convenio número 87, relativo a la libertad sindical y a la protección al derecho sindical, adoptado el 9 de julio de 1948, por la XXXI Conferencia Internacional del Trabajo, en San Francisco, California, porque dicha modalidad de votación se erige como un medio de expresión legítimo y democrático no prohibido por la Constitución para la elección de la directiva sindical que, junto con el método de votación directa, se ofrece a las organizaciones sindicales para que sean ellas quienes determinen libremente el mecanismo que les resulte idóneo en función de sus características, composición territorial y número de afiliados, siempre que éstos tengan asegurada su participación a través del voto libre y secreto." *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 535. Registro digital: 2006607.



"II. La solicitud será realizada por los directivos sindicales o por lo menos por el treinta por ciento de los afiliados al sindicato, y

"III. El Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral podrá desahogar este sistema de verificación de la elección de las directivas sindicales para que se cumpla con los principios constitucionales de certeza, confiabilidad y legalidad, y los señalados en el artículo 364 Bis de esta ley. En caso de duda razonable sobre la veracidad de la documentación presentada, el Centro podrá convocar y organizar un recuento para consultar mediante voto personal, libre, directo y secreto de los trabajadores el sentido de su decisión."

Los conceptos de violación son infundados, pues la facultad del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral también es una medida idónea para garantizar la libertad sindical de los agremiados, sin que se traduzca en una restricción desproporcionada a esa libertad ni al derecho de autonomía de las organizaciones sindicales.

De acuerdo con lo expuesto en los considerandos anteriores, en el artículo 3 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo se reconoce el derecho de las organizaciones de trabajadores y empleadores para redactar sus propias constituciones y estatutos, elegir libremente a sus representantes y, en el párrafo segundo de ese artículo, se prohíbe toda intervención de las autoridades públicas que tienda a limitar o impedir su ejercicio. Esos mismos derechos se prevén expresamente en los artículos 357 Bis y 359 de la Ley Federal del Trabajo.

Por otra parte, como se señaló, conforme a la lectura armónica de las fracciones XVI y XXII Bis del apartado A del artículo 123 constitucional, no es viable separar la libertad sindical de la obligación del Estado de garantizar la representatividad de las organizaciones sindicales, de manera que la primera impida establecer medidas que aseguren una representatividad efectiva y auténtica.

Como consecuencia, no podría considerarse como una intervención prohibida en el derecho a la elección de los representantes sindicales, la facultad de la autoridad estatal de garantizar que esas elecciones respeten la libertad sindical de los agremiados y los principios democráticos que rigen el efectivo ejercicio de ese derecho.



En ese sentido, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo ha establecido el criterio de que la última responsabilidad para garantizar el respeto de los derechos de la libertad sindical corresponde al Gobierno.<sup>21</sup>

Al interpretar el artículo 3, párrafo segundo, del Convenio 87, el Comité de Libertad Sindical ha fijado de manera reiterada el siguiente criterio:

"647. El comité ha observado que existen en varios países disposiciones legales que prevén que un funcionario independiente de las autoridades públicas –tal como un registrador de sindicatos– puede tomar medidas, a reserva de la posibilidad de apelar ante los tribunales, si se presenta una queja o si existen motivos razonables para suponer que en una elección sindical se han producido irregularidades contrarias a la ley o a los estatutos de la organización interesada. Pero esta situación es completamente diferente de la que se plantea cuando las elecciones sólo se consideran válidas después de haber sido aprobadas por las autoridades administrativas. El comité ha estimado que el requisito por el que se exige la aprobación gubernamental de los resultados electorales de los sindicatos no es compatible con el principio de la libertad de elecciones." (Véase Recopilación de 2006, párrafo 439)<sup>22</sup>

<sup>21</sup> *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 6a. edición, Organización Internacional del Trabajo, 2018, párrafo 46.

De manera clara, al emitir el Informe 304, en el caso 1852, relativo a una queja presentada por actos antisindicales llevados a cabo por una empresa privada en el Reino Unido, el Comité sostuvo el siguiente criterio:

"492. A ese respecto, el Comité recuerda que la última responsabilidad para garantizar el respeto de los derechos de la libertad sindical corresponde al Gobierno. El Comité toma nota de la indicación del Gobierno de que el artículo 146 de la ley de relaciones laborales y sindicatos (consolidación) de 1992 establece el derecho del trabajador a que no se tome ninguna medida distinta del despido contra su persona para impedir que se afilie a un sindicato y a que el trabajador que estime que un empleador ha actuado ilegalmente en esta forma presente una reclamación ante un tribunal de trabajo, así como a que se adopten medidas pertinentes de reparación cuando la queja se declara admisible. No obstante, el Comité recuerda que el párrafo 33 de su procedimiento dispone que aunque el recurso a las instancias judiciales internas, e independientemente de sus resultados, constituya un elemento que ciertamente debe ser tomado en consideración y que el Gobierno puede hacer valer, el Comité siempre ha estimado que, dado el carácter de sus responsabilidades, su competencia para examinar los alegatos no estaba subordinada al agotamiento de los procedimientos nacionales de recurso."

<sup>22</sup> *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 6a. edición, Organización Internacional del Trabajo, 2018, párrafo 647.



El criterio anterior armoniza la prohibición de intervención en la elección de las directivas (obligación de respeto), con el mandato de garantizar la democracia interna de las organizaciones y el apego a las normas estatutarias y legales en el desarrollo de las elecciones sindicales (obligación de proteger).

En este mismo criterio se delimitan las características que debe tener ese tipo de control de la autoridad para que sea compatible con la libertad sindical:

a) Debe tratarse de un funcionario independiente de las autoridades públicas (como un registrador de sindicatos);

b) Puede tomar medidas si se presenta una queja o si existen motivos razonables para suponer que en una elección sindical se han producido irregularidades contrarias a la ley o a los estatutos de la organización interesada;

c) A reserva de la posibilidad de apelar ante los tribunales.

El propio comité aclara que ese criterio no se cumple ante una situación que es completamente diferente, que se presenta cuando las elecciones sólo se consideran válidas después de haber sido aprobadas por las autoridades administrativas. El comité ha estimado que el requisito por el que se exige la aprobación gubernamental de los resultados electorales de los sindicatos no es compatible con el principio de la libertad de elecciones.

Esta Segunda Sala seguirá ese parámetro de decisión, el cual permite lograr la mayor protección tanto de la autonomía sindical como del deber de proteger los derechos de los agremiados y el debido cumplimiento de las reglas legales y estatutarias en la elección de los representantes sindicales.

Ahora bien, el artículo 371 Bis de la Ley Federal del Trabajo cumple con esos lineamientos, y no establece un sistema de aprobación gubernamental de los resultados electorales.

La facultad de registro de la elección de los representantes se otorga al Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, el cual conforme al artículo 123, apartado A, fracción XX, constitucional, es un organismo descentralizado,



que goza de autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, que además se rige por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Aunado a ello, como se demostrará más adelante, en su integración se cumple con el mandato constitucional de autonomía y se hace viable el cumplimiento de los principios que rigen su función.

En segundo término, conforme a la disposición reclamada el centro sólo puede actuar en los siguientes supuestos:

a) A solicitud de los dirigentes sindicales o por lo menos por el treinta por ciento de los afiliados al sindicato, en el auxilio de la organización sindical y, a efecto de certificar el cumplimiento de los requisitos exigidos en la elección de la directiva.

b) Podrá desahogar este sistema de verificación de la elección de las directivas sindicales para que se cumpla con los principios constitucionales de certeza, confiabilidad y legalidad, y los señalados en el artículo 364 Bis de la Ley Federal del Trabajo.

c) En caso de duda razonable sobre la veracidad de la documentación presentada, el centro podrá convocar y organizar un recuento para consultar mediante voto personal, libre, directo y secreto de los trabajadores el sentido de su decisión.

De acuerdo con estos supuestos, el centro federal o, en su caso, la inspección del trabajo, sólo podrán actuar en auxilio de las organizaciones sindicales para desarrollar las elecciones, siempre que exista solicitud de la directiva o del treinta por ciento de los afiliados. Este auxilio no puede considerarse una intervención ilegítima, pues parte de la propia solicitud de la organización o de un grupo minoritario representativo, y únicamente implica el auxilio para el desarrollo de la elección.

La verificación sólo se le atribuye al centro federal, el cual es un organismo independiente, y esa facultad sólo tiene por objeto revisar que se cumplan los



principios de certeza, confiabilidad y legalidad, así como los principios previstos en el artículo 364 Bis de la Ley Federal del Trabajo.<sup>23</sup>

Asimismo, en caso de duda razonable sobre la veracidad de la documentación presentada, la consecuencia será que el centro convoque y organice un recuento para consultar mediante el voto personal, libre, directo y secreto de los trabajadores el sentido de su decisión. En ese caso, la decisión corresponderá a la mayoría de los agremiados; no al centro y tampoco esa revisión tendrá como efecto una negativa insuperable para el registro de la directiva que efectivamente tenga el respaldo de la mayoría de los afiliados.

Por último, en el caso de que exista inconformidad con la decisión del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, las partes tienen expedito su derecho para acudir a la vía jurisdiccional, sea en la vía del procedimiento especial por impugnarse procedimientos de elección de directivas sindicales (artículo 897 de la Ley Federal del Trabajo),<sup>24</sup> o mediante el juicio de amparo, en los supuestos que cada una de esas instancias resulten procedentes. Es importante destacar que el sistema jurídico mexicano no impide que los procedimientos de elección de las directivas sean revisados en definitiva por la autoridad judicial.

Esta verificación no condiciona la validez de la elección a que los resultados electorales sean aprobados por la autoridad administrativa gubernamental,

<sup>23</sup> "Artículo 364 Bis. En el registro de los sindicatos, federaciones y confederaciones, así como en la actualización de las directivas sindicales, se deberán observar los principios de autonomía, equidad, democracia, legalidad, transparencia, certeza, gratuidad, inmediatez, imparcialidad y respeto a la libertad sindical y sus garantías.

"Tratándose de actualización de la directiva sindical, la autoridad registral deberá expedirla dentro de los diez días siguientes a que se realice la solicitud, y se procederá de forma tal que no deje al sindicato en estado de indefensión.

"En materia de registro y actualización sindical, la voluntad de los trabajadores y el interés colectivo prevalecerán sobre aspectos de orden formal."

<sup>24</sup> "Artículo 897. La tramitación y resolución de los conflictos colectivos a que se refieren los artículos 389; 418; 424, fracción IV; 427, fracciones I, II y VI; 434, fracciones I, III y V; y 439, de esta ley, así como los casos de violaciones a derechos fundamentales en materia colectiva que atenten contra la libertad de asociación, libertad sindical, derecho de negociación colectiva, o se impugnen procedimientos de elección de directivas sindicales, o bien sanciones sindicales que limiten el derecho a votar y ser votado, se resolverán mediante el procedimiento especial colectivo previsto en los artículos 897-A al 897-G de esta ley.



sino que se limita la actuación del registrador, como órgano independiente, a la verificación razonable y objetiva de que esos resultados correspondan a la voluntad de los agremiados, de acuerdo fundamentalmente con los principios de confiabilidad, certeza y legalidad.

Tomando en cuenta lo anterior, se advierte que, conforme a la norma reclamada, el registro de la elección de la directiva se atribuye a una autoridad independiente, Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral; dicha autoridad sólo puede verificar que se cumplan los principios constitucionales y legales que rigen esos procedimientos, y únicamente en caso de duda razonable sobre la veracidad de la documentación presentada, dicho centro ordenará un recuento para verificar la voluntad de los agremiados. También se obtiene que la elección de las directivas es susceptible de control judicial.

Consecuentemente, la disposición impugnada se ajusta al parámetro fijado por el Comité de Libertad Sindical al interpretar el artículo 3, párrafo segundo, del Convenio 87, de manera que no constituye una intervención indebida en la libertad sindical, dado que se traduce en una medida idónea para garantizar los derechos protegidos por ese mismo convenio, y por ello mismo también se considera que respeta los derechos reconocidos en el artículo 123, apartado A, constitucional.

Por lo expuesto, se concluye que el concepto de violación resulta infundado, y que el artículo 371 Bis de la Ley Federal del Trabajo no vulnera el artículo 3, segundo párrafo, del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo ni la libertad sindical reconocida en el artículo 123, apartado A, fracción XVI, constitucional.

**NOVENO.—Estudio de los artículos 371, fracción XIV Bis, 390 Ter, 399 Ter y 400 Bis de la Ley Federal del Trabajo (contratos colectivos).** Esta Segunda Sala analizará conjuntamente los preceptos mencionados, en tanto que los argumentos del sindicato quejoso están dirigidos a combatir las modificaciones en materia de negociación colectiva, en particular, el sistema de consulta a los trabajadores para la aprobación de los contratos colectivos de trabajo iniciales y sus convenios de revisión.



Al respecto, el sindicato alega que la exigencia de que los convenios de revisión o de modificación del contrato colectivo se celebren ante la autoridad registral se traduce en una clara injerencia en la autonomía sindical, al permitir que un organismo descentralizado modifique unilateralmente el contenido de los convenios colectivos firmados, o que exija su renegociación.

Sostiene que la exigencia del voto directo contraviene la forma de organización que puede estar contenida en los estatutos en ejercicio de la libertad sindical. Esto último guarda relación con lo establecido en el artículo 371, fracción XIV Bis, de la Ley Federal del Trabajo, el cual como se anunció será analizado en este apartado.

Las disposiciones reclamadas establecen lo siguiente:

"Artículo 371. Los estatutos de los sindicatos contendrán:

"...

"XIV Bis. Procedimiento para llevar a cabo la consulta a los trabajadores mediante voto personal, libre y secreto para la aprobación del contenido de contratos colectivos de trabajo iniciales y de sus revisiones. Para tal efecto, los estatutos deberán observar el procedimiento contemplado en el artículo 390 Ter, fracción II, de la presente ley."

"Artículo 390 Ter. Para el registro de un contrato colectivo inicial o un convenio de revisión, el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral verificará que su contenido sea aprobado por la mayoría de los trabajadores cubiertos por el mismo a través del voto personal, libre y secreto. El procedimiento de consulta a los trabajadores se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

"I. Una vez acordados con el patrón los términos del contrato colectivo inicial o del convenio de revisión respectivo, el sindicato que cuente con la representación de los trabajadores dará aviso al Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, por escrito o vía electrónica, que someterá a consulta de los trabajadores la aprobación del contenido del contrato. El aviso deberá hacerse con un mínimo de diez días de anticipación a que se realice la consulta.



"El aviso a que se refiere el párrafo anterior señalará día, hora y lugar en donde se llevará a cabo la consulta a los trabajadores mediante voto personal, libre y secreto, y deberá anexar un ejemplar del contrato o convenio negociado firmado por las partes. Asimismo, el sindicato deberá emitir la convocatoria correspondiente, señalando el lugar, día y hora en que deberá efectuarse la votación; la convocatoria se emitirá por lo menos con diez días de anticipación a ésta sin que exceda de quince días;

"II. El procedimiento de consulta que se realice a los trabajadores deberá cubrir los siguientes requisitos:

"a) El sindicato deberá poner oportunamente a disposición de los trabajadores un ejemplar impreso o electrónico del contrato colectivo inicial o del convenio de revisión que se someterá a consulta;

"b) La votación se llevará a cabo el día, hora y lugar señalados en la convocatoria;

"c) Se garantizará que el lugar que se designe para la votación sea accesible a los trabajadores y reúna las condiciones necesarias para que éstos emitan su voto de forma libre, pacífica, ágil y segura, sin que puedan ser coaccionados de forma alguna;

"d) El empleador no podrá tener intervención alguna durante el procedimiento de consulta;

"e) El resultado de la votación será publicado por la directiva sindical en lugares visibles y de fácil acceso del centro de trabajo y en el local sindical correspondiente en un plazo no mayor a dos días de la fecha que se realice la consulta;

"f) El sindicato dará aviso del resultado de la votación al Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha en que se realice la consulta, a efecto de que dicho centro lo publique en su sitio de Internet.



"El aviso señalado en el párrafo anterior se hará bajo protesta de decir verdad. En caso de existir inconsistencias en relación con hechos sustantivos del proceso, el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral declarará nula la consulta y ordenará la reposición de la misma;

"g) Las actas de votación serán resguardadas durante cinco años para acreditar el cumplimiento de esta obligación, para efectos de verificación de la autoridad laboral o registral. El sindicato promovente deberá manifestar bajo protesta de decir verdad que dio cumplimiento a esta obligación; y,

"h) El Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral podrá verificar que el procedimiento de consulta se realice conforme a los requisitos antes señalados;

"III. De contar con el apoyo mayoritario de los trabajadores al contenido del acuerdo, se estará a lo siguiente:

"a) Para contratos colectivos de trabajo inicial, el sindicato procederá a realizar la solicitud de registro ante la autoridad registral conforme a lo previsto en el artículo 390 de la presente ley, y

"b) Para convenios de revisión o modificaciones del contrato colectivo de trabajo, se estará a lo dispuesto en el artículo 399 Ter;

"IV. En caso de que el contrato colectivo de trabajo inicial o el convenio de revisión no cuente con el apoyo mayoritario de los trabajadores cubiertos por el mismo, el sindicato podrá:

"a) Ejercer su derecho a huelga, en caso de haber promovido el emplazamiento correspondiente, y

"b) Prorrogar o ampliar el periodo de prehuelga con el objeto de continuar con la negociación y someter el acuerdo a nueva consulta, observando lo establecido en la fracción V del artículo 927 de esta ley.

"En el procedimiento de consulta previsto en el presente artículo, el voto personal, libre y secreto de los trabajadores se ejercerá en forma individual y directa."



"Artículo 399 Ter. El convenio de revisión o de modificación del contrato colectivo de trabajo deberá celebrarse ante la autoridad registral, el tribunal o el centro de conciliación competente según corresponda. Una vez aprobado por la autoridad, surtirá efectos legales.

"Para los efectos de la actualización del expediente de registro del contrato colectivo y de su legal publicidad, el centro de conciliación competente o el tribunal, bajo su más estricta responsabilidad y dentro del término de los tres días siguientes, hará llegar copia autorizada del convenio a la autoridad registral."

"Artículo 400 Bis. Cada dos años, en la revisión contractual que corresponda conforme a lo dispuesto en el artículo 399, el convenio de revisión del contrato colectivo deberá someterse a la aprobación de la mayoría de los trabajadores regidos por el mismo a través del voto personal, libre y secreto, conforme al procedimiento de consulta contemplado en el artículo 390 Ter de la presente ley.

"Las referidas revisiones contractuales deberán depositarse ante el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, el cual podrá verificar que el contenido del contrato colectivo de trabajo se haya hecho del conocimiento de los trabajadores."

De acuerdo con los artículos transcritos, en el proceso de celebración de los contratos colectivos de trabajo y sus revisiones, deben distinguirse dos etapas. La primera de ellas comprende la negociación entre el sindicato que cuenta con la representación de los trabajadores y el empleador, en la que propiamente acuerden las condiciones que habrán de regir el contrato colectivo de trabajo. Cabe destacar que, como parte de la libertad y autonomía sindical, el sindicato tiene derecho a designar a las personas que habrán de representarlo durante dicha negociación.<sup>25</sup>

Una vez acordados los términos del contrato colectivo de trabajo por el sindicato y el empleador, o bien de su revisión, ocurre una segunda etapa en la que su contenido será sometido a la consulta de los trabajadores, a fin de obte-

<sup>25</sup> *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 6a. edición, Organización Internacional del Trabajo, 2018, párrafo 1398.



ner su apoyo mayoritario mediante su voto personal, libre, secreto y directo. Dicho proceso de consulta deberá ser organizado por el sindicato, dando previo aviso a la autoridad registral. Sólo podrán registrarse ante el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, los contratos colectivos de trabajo y los convenios de revisión que cuenten con el respaldo mayoritario de los trabajadores.

La organización quejosa argumenta que la exigencia de que los convenios de revisión o de modificación del contrato colectivo se celebren ante la autoridad registral se traduce en una clara injerencia en la autonomía sindical, y también sostiene que la exigencia del voto directo contraviene la forma de organización que puede estar contenida en los estatutos en ejercicio de la libertad sindical.

Son infundados los conceptos de violación del sindicato respecto a la violación a la autonomía sindical, ya que se encuentra debidamente justificada la exigencia de contar con el apoyo mayoritario de los trabajadores para dotar de validez al contrato colectivo de trabajo inicial y a los convenios de revisión.

Como ya se sostuvo, el derecho a la libertad sindical o la autonomía de las organizaciones no puede interpretarse aisladamente para garantizar un espacio libre de cualquier intervención del Estado, sino que también implica la obligación del legislador de adoptar las medidas para garantizar la efectiva representación de las organizaciones sindicales, mediante el respeto irrestricto a la voluntad de los agremiados expresada de manera personal, libre y secreta.

Luego, no pueden calificarse como medidas de intervención ilegítima las normas que tienden a garantizar la efectiva participación de los agremiados en la toma de las decisiones relevantes que afectan a la organización y a sus intereses comunes.

En efecto, con la finalidad de dar cumplimiento a las bases sentadas en el artículo 123, apartado A, fracción XXII Bis, de la Constitución Federal, respecto a la transformación del régimen sindical y de la negociación colectiva, así como a los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano,<sup>26</sup> el legis-

<sup>26</sup> Como parte de las renegociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se suscribió el anexo 23-A del tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, en materia de demo-



lador estableció la necesidad de que los contratos colectivos de trabajo cuenten con el respaldo de los trabajadores, ello con la finalidad de eliminar la simulación en su celebración generada a partir de una falta de legitimidad democrática en la vida interna de los sindicatos.<sup>27</sup>

Tal exigencia quedó establecida en el artículo 386 Bis de la Ley Federal del Trabajo, que dispone:

"Artículo 386 Bis. El apoyo de los trabajadores mediante el voto personal, libre y secreto constituye una garantía para la protección de la libertad de negociación colectiva y sus legítimos intereses. La demostración de dicho apoyo conforme a los procedimientos establecidos en los artículos 390 Bis y 390 Ter, es de orden público e interés social, por lo que es un requisito para la validez de los contratos colectivos de trabajo. Las autoridades, sindicatos y patrones coadyuvarán para que los procedimientos de consulta se organicen de tal forma que no se afecten las actividades laborales de los centros de trabajo."

Así, a partir de la reforma a la Ley Federal del Trabajo impugnada, el principio democrático también pasó a tener aplicación en los procedimientos de negociación colectiva, al ser necesario para la validez de los contratos colectivos de trabajo el apoyo de los trabajadores expresado mediante su voto personal, libre, directo y secreto, con la finalidad de garantizar que la celebración y firma de los contratos colectivos, y de sus revisiones, sean un producto auténtico de su voluntad.

---

cracia, representatividad y certeza en la firma y revisión de los contratos colectivos de trabajo. En él, se buscó reafirmar los compromisos asumidos por las partes en la Declaración de 1998 de la Organización Internacional del Trabajo. En particular, México se comprometió a adoptar en su legislación una serie de medidas y principios relacionados con el reconocimiento efectivo a la negociación colectiva.

<sup>27</sup> Al respecto, en el dictamen elaborado por la Comisión de Trabajo y Previsión Social, en la que expresamente se señaló: "No es ajeno para esta Comisión Dictaminadora la problemática del abuso por parte de organizaciones poco escrupulosas y sindicatos 'fantasma' del derecho de emplazar a huelga al patrón para exigir la firma de un contrato colectivo de trabajo. Un producto de las huelgas por extorsión han sido los miles de contratos de protección que han sido firmados a espaldas de los trabajadores y al amparo de una legislación que no requiere la representatividad de los "líderes" sindicales que ejercen este derecho, muchas veces sin tener siquiera trabajadores o un centro de trabajo en operaciones. La simulación que ha pervertido los esquemas de negociación colectiva proviene en buena medida de una falta estructural de legitimidad democrática en la vida interna de los sindicatos.". Publicado en la Gaceta Parlamentaria el jueves 11 de abril de 2019.



En relación con el derecho de negociación colectiva, es importante mencionar el contenido del artículo 4 del Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo, que establece:

"Artículo 4

"Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo."

Asimismo, en la Recomendación 91 sobre los contratos colectivos, la Organización Internacional del Trabajo reiteró el deber de establecer, por vía contractual o legislativa, sistemas adaptados a las condiciones de cada país para la negociación, celebración, revisión y renovación de los contratos colectivos, o bien para asistir a las partes durante éstos. Debiendo determinar la organización, funcionamiento y alcance de dichos sistemas.<sup>28</sup>

En ese contexto, a juicio de esta Segunda Sala, la exigencia de la aprobación del contrato colectivo por los trabajadores regidos por ese pacto constituye una medida encaminada a fortalecer la negociación colectiva como un derecho de las personas trabajadoras que, si bien ejercen por conducto de sus representantes sindicales en un primer momento, lo cierto es que también exige el conocimiento y aprobación de la decisión por parte de aquéllos.

<sup>28</sup> R91-Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (Número 91), la cual establece en su número 1:

"I. Procedimiento de las Negociaciones Colectivas

"1. (1) Se deberían establecer sistemas adaptados a las condiciones propias de cada país, por vía contractual o legislativa, según el método que sea apropiado a las condiciones nacionales, para la negociación, concertación, revisión y renovación de contratos colectivos, o para asistir a las partes en la negociación, concertación, revisión y renovación de contratos colectivos.

"(2) Los acuerdos entre las partes o la legislación nacional, según el método que sea apropiado a las condiciones nacionales, deberían determinar la organización, el funcionamiento y el alcance de tales sistemas."



Al respecto, la recomendación 163 de la Organización Internacional del Trabajo, relativa a la negociación colectiva, señala:

"6. Las partes en la negociación colectiva deberían conferir a sus negociadores respectivos el mandato necesario para conducir y concluir las negociaciones a reserva de cualquier disposición relativa a consultas en el seno de sus respectivas organizaciones."

Cabe destacar que el Comité de Libertad Sindical también se ha pronunciado respecto a la convencionalidad de los sistemas de consulta para la validez de los contratos colectivos de trabajo, concluyendo:

"1352. Las leyes en las que se fije un umbral para la validación de los convenios colectivos no son contrarias al artículo 4 del Convenio Núm. 98 ni al objetivo relativo al fomento del pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria de los convenios colectivos, en particular si este umbral se establece a raíz de consultas con los interlocutores sociales y no resulta excesivo."<sup>29</sup>

De lo anterior se obtiene que el comité ha considerado que no se vulnera el derecho de negociación colectiva cuando la ley establece un sistema para la validación de los contratos colectivos de trabajo, ni tampoco el fomento del pleno desarrollo y uso de los procedimientos de negociación voluntaria.

De esa manera, como una medida para garantizar la protección a la libertad de negociación colectiva de las personas trabajadoras, se estableció como requisito para la validez de los contratos colectivos de trabajo iniciales y los convenios de revisión, contar con el apoyo de los trabajadores, manifestado mediante su voto personal, libre, secreto y directo, de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley.

Como se señaló uno de los principios rectores de la reforma constitucional en materia laboral, de veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, fue dotar de certeza la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo, el

<sup>29</sup> *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 6a. edición, Organización Internacional del Trabajo, 2018, párrafo 1352.



cual debería observarse en la regulación de los procedimientos y requisitos que se previeran en la ley secundaria a efecto de garantizar la libertad de negociación colectiva.

Ello, atendió a enfrentar el problema de la simulación en la celebración de los contratos colectivos de trabajo, con motivo de los llamados "contratos de protección patronal", esto es, acuerdos que se limitan a reiterar las condiciones mínimas legales y, por tanto, que no implican mejora alguna en los derechos de los trabajadores, siendo celebrados sin que éstos tengan conocimiento, o antes de que siquiera estén establecidos los centros de trabajo.

Tales prácticas dieron lugar a la presentación de una queja ante el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo,<sup>30</sup> en la que se reclamaron violaciones por parte del Estado Mexicano en materia de negociación colectiva, al permitir bajo la legislación laboral la simulación contractual, pues aunque la ley impone al patrón que emplee trabajadores miembros de un sindicato, la obligación de celebrar un contrato colectivo cuando el sindicato lo solicite, lo cierto es que no exige el consentimiento de aquéllos lo que posibilita que dichos contratos sean celebrados a sus espaldas.

En seguimiento dado a dicha queja, el comité confió en la implementación de la reforma constitucional en materia laboral, así como en el desarrollo de una legislación secundaria en la que se previeran las medidas necesarias encaminadas a resolver la problemática planteada por los contratos de protección.<sup>31</sup>

Bajo este contexto, la decisión del legislador de exigir la consulta de los contratos colectivos de trabajo para su aprobación por parte de la mayoría de los trabajadores cubiertos por él, atiende precisamente a establecer un mecanismo que garantice el principio de certeza en su firma, registro y depósito, es

<sup>30</sup> Caso 2694, presentado por la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (FITIM) apoyada por la Confederación Sindical Internacional (CSI), el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana (SITUAM), el Sindicato de Trabajadores de la Industria Metálica, Acero, Hierro, Conexos y Similares (STIMAHCA), el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana y el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM).

<sup>31</sup> Caso 2694 (México). Informe 387, octubre de 2018, párrafo 34.



decir, que su celebración, así como su revisión, sean producto exclusivo de la voluntad de los trabajadores.

Además, la aprobación del contrato o convenio por la mayoría de los trabajadores cubiertos por él, no es un requisito desproporcionado o excesivo, que obstaculice o impida el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.

Consecuentemente, el hecho de que la consulta pueda tener como resultado el rechazo de los acuerdos tomados entre los representantes sindicales y el empleador durante la etapa de negociación, está constitucionalmente justificado; además, de que es mayor el beneficio que obtienen los trabajadores cubiertos por el contrato colectivo de trabajo, al asegurar que las decisiones colectivas sean una expresión auténtica de su voluntad.

Por otro lado, el hecho de que el contrato colectivo, o bien el convenio de revisión, no sea aprobado por la mayoría de los trabajadores tampoco implica anular la negociación del contrato colectivo, ya que en términos del artículo 390 Ter, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, el sindicato tiene dos opciones:

a) La primera, ejercer su derecho a huelga, en caso de haber promovido el emplazamiento correspondiente; y

b) La segunda, prorrogar o ampliar el periodo de prehuelga con la finalidad de continuar con la negociación y someter el acuerdo a una nueva consulta.

De esa manera, ante la falta de apoyo de los trabajadores, el legislador garantizó la posibilidad de que el sindicato continúe la negociación colectiva con el empleador.

Conforme a lo expuesto, esta Segunda Sala considera válida la medida contenida en el artículo 390 Ter de la Ley Federal del Trabajo, consistente en someter a consulta de los trabajadores la aprobación de los contratos colectivos de trabajo y de sus convenios de revisión

Ahora bien, respecto a la exigencia de que la consulta deba llevarse a cabo mediante el voto personal, libre, secreto y directo de los trabajadores, debe reite-



rarse que deben considerarse válidas las normas generales que tienden a hacer efectiva la propia libertad sindical, mediante la garantía de los derechos de participación democrática de sus agremiados, como es la exigencia de que el voto de los trabajadores sea directo, a efecto de que las decisiones se adopten por medio de la expresión del voto de los trabajadores sea personalísima, libre y secreta.

Consecuentemente, la exigencia de llevar a cabo la consulta de los trabajadores mediante su voto directo se ajusta al contenido del artículo 123, apartado A, fracción XXII Bis, de la Constitución Federal, al tratarse de una medida idónea para garantizar la democracia interna de los sindicatos y la libertad sindical de los agremiados. Ello ya que permite la expresión de la voluntad de primera mano de los trabajadores sin que exista intermediario alguno.

Por otro lado, en cuanto a la exigencia del registro de los contratos colectivos de trabajo, así como de los convenios de revisión, contrariamente a lo que alega el sindicato recurrente, ello no viola la autonomía ni la libertad de las organizaciones sindicales.

Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo en su recomendación sobre los contratos colectivos de trabajo,<sup>32</sup> previó expresamente la posibilidad de que los Estados establecieran en su legislación medidas para registrar o depositar los contratos colectivos, así como las modificaciones que fueran celebradas.

En ese sentido, debe recordarse que la autonomía de las organizaciones sindicales no es absoluta, así como tampoco lo es la prohibición de intervención por parte de las autoridades estatales. Así, si bien los derechos de libertad sindical y de sindicación son correlativos de obligaciones de abstención de los órganos públicos, lo cierto es que también conllevan obligaciones de actuación, a efecto de hacer efectivos los bienes y expectativas que integran esos mismos derechos de los que son titulares tanto las organizaciones como los trabajadores que los integran.

<sup>32</sup> R091-Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951. (Número 91)



Por tanto, el registro de los convenios colectivos de trabajo, así como de sus modificaciones y convenios de revisión, ante el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral es una medida que además de tender a verificar el cumplimiento de los requisitos para su celebración, también busca dar publicidad respecto a su contenido, así como facilitar el seguimiento en su aplicación.

Lo anterior, en el entendido de que la autoridad únicamente tiene facultades para negar el registro cuando advierta que no se cumplen los requisitos mínimos legales, sin que ello implique decidir, de manera unilateral, modificar las condiciones pactadas por las partes o imponer otras.

Incluso, el Comité de Libertad Sindical ha aceptado la posibilidad de que la legislación permita el rechazo al registro de un convenio colectivo por defectos de forma, en tanto que ésta no es contraria al principio de negociación colectiva; asimismo, ha reconocido las facultades del Estado en el control del cumplimiento de los requisitos para el registro y publicación de los contratos colectivos, las cuales se limitan a verificar aquellas exigencias mínimas legales, así como las relativas a cuestiones de forma.<sup>33</sup>

De esa manera, tampoco contraviene la autonomía ni la libertad de los sindicatos el hecho de que el artículo 399 Ter de la Ley Federal del Trabajo establezca que los convenios de revisión o modificación de los contratos colectivos de trabajo deban celebrarse ante la autoridad registral, o bien los tribunales laborales o los centros de conciliación locales.

Ello, en tanto que la participación de dichas autoridades debe entenderse en el marco de sus facultades de verificación de los requisitos legales para la celebración de los convenios de revisión o modificación, tales como la exigencia de que éstos hayan sido sometidos a la consulta de los trabajadores, a efecto de obtener su respaldo mediante su voto personal, libre, secreto y directo, o bien que no impliquen la renuncia de derecho alguno.

<sup>33</sup> *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 6a. edición, Organización Internacional del Trabajo, 2018, párrafos 1432 y 1440.



Por las razones expuestas, resultan infundados los conceptos de violación, y debe negarse el amparo en relación con los artículos 371, XIV Bis, 390 Ter, 399 Ter y 400 Bis de la Ley Federal del Trabajo.

**DÉCIMO.—Artículo 590-D de la Ley Federal del Trabajo.** En otro más de sus conceptos de violación, el sindicato quejoso alega la inconstitucionalidad de la disposición mencionada, al sostener que la participación del titular del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales como integrante de la Junta de Gobierno del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral es inconstitucional, en tanto que aquél pretende ser Juez y parte al mismo tiempo. Además, reclama la necesidad de incorporar a dicho instituto a un representante obrero y uno patronal en igual número y de acuerdo a la representatividad de las propias organizaciones.

El contenido de la disposición impugnada es el siguiente:

"Artículo 590-D. La Junta de Gobierno del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral estará conformada por:

"a) El titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como miembro propietario o su suplente, quien fungirá como presidente de dicha Junta de Gobierno;

"b) El titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como miembro propietario o su suplente;

"c) El titular del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales como miembro propietario o su suplente;

"d) El presidente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía como miembro propietario o su suplente; y,

"e) El presidente del Instituto Nacional Electoral como miembro propietario o su suplente.

"Los suplentes serán designados por los miembros propietarios y deberán tener una jerarquía inmediata inferior a dichos propietarios en la dependencia u organismo público de que se trate."



Es infundado el concepto de violación de la parte quejosa como se justifica a continuación.

Como parte de la reforma constitucional en materia laboral, el Poder Reformador Constitucional modificó el texto de la fracción XX del apartado A del artículo 123 constitucional, a efecto de establecer una instancia conciliatoria previa a la tramitación de los conflictos ante los tribunales laborales, en los términos siguientes:

"XX. ...

"Antes de acudir a los tribunales laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente. En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los Centros de Conciliación, especializados e imparciales que se instituyan en las entidades federativas. Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios. Contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales.

"La ley determinará el procedimiento que se deberá observar en la instancia conciliatoria. En todo caso, la etapa de conciliación consistirá en una sola audiencia obligatoria, con fecha y hora debidamente fijadas de manera expedita. Las subsecuentes audiencias de conciliación sólo se realizarán con el acuerdo de las partes en conflicto. La ley establecerá las reglas para que los convenios laborales adquieran condición de cosa juzgada, así como para su ejecución.

"En el orden federal, la función conciliatoria estará a cargo de un organismo descentralizado. Al organismo descentralizado le corresponderá además, el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados.

"El organismo descentralizado a que se refiere el párrafo anterior contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirá por los principios de



certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en la ley de la materia.

"Para la designación del titular del organismo descentralizado a que se refiere el párrafo anterior, el Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual previa comparecencia de las personas propuestas, realizará la designación correspondiente. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

"En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuere rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

"El nombramiento deberá recaer en una persona que tenga capacidad y experiencia en las materias de la competencia del organismo descentralizado; que no haya ocupado un cargo en algún partido político, ni haya sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular en los tres años anteriores a la designación; y que goce de buena reputación y no haya sido condenado por delito doloso. Asimismo, deberá cumplir los requisitos que establezca la ley. Desempeñará su encargo por periodos de seis años y podrá ser reelecto por una sola ocasión. En caso de falta absoluta, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrá ser removido por causa grave en los términos del título IV de esta Constitución y no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del organismo y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia."

De esa manera, se estableció una etapa conciliatoria previa consistente en una audiencia obligatoria, con la posibilidad de celebrar audiencias subsiguientes siempre que las partes lo soliciten. A nivel local, esta etapa quedó a cargo de los Centros de Conciliación instituidos por las entidades federativas.



Mientras que en el orden federal, se previó la creación de un organismo descentralizado encargado de la función conciliatoria, así como del registro de las organizaciones sindicales y de todos los contratos colectivos de trabajo, incluidos los procedimientos administrativos relacionados, el cual cuenta con personalidad jurídica y un patrimonio propio, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria de decisión y de gestión.

En cuanto a su actuar, se previó que dicho organismo descentralizado se regiría por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento quedó sujeta a lo que se estableciera en la legislación ordinaria.

En atención a este mandato, además de reiterar las directrices constitucionales, el legislador reguló en los artículos 590-A, 590-B, 590-C y 590-D de la Ley Federal del Trabajo<sup>34</sup> la estructura del organismo público descentralizado,

<sup>34</sup> "Artículo 590-A. Corresponde al Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral las siguientes atribuciones:

"I. Realizar en materia federal la función conciliadora a que se refiere el párrafo cuarto de la fracción XX del artículo 123 constitucional;

"II. Llevar el registro de todos los contratos colectivos de trabajo, reglamentos interiores de trabajo y de las organizaciones sindicales, así como todos los actos y procedimientos a que se refiere el párrafo cuarto de la fracción XX del artículo 123 constitucional;

"III. Establecer el servicio profesional de carrera y seleccionar mediante concurso abierto en igualdad de condiciones a su personal;

"IV. Establecer planes de capacitación y desarrollo profesional incorporando la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos, y

"V. Las demás que de esta ley y la normatividad aplicable se deriven."

"Artículo 590-B.- El Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral se constituirá y funcionará de conformidad con los siguientes lineamientos:

"Será un Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal, con domicilio en la Ciudad de México y contará con oficinas regionales conforme a los lineamientos que establezca el Órgano de Gobierno. Tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, igualdad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad.

"Será competente para sustanciar el procedimiento de la conciliación que deberán agotar los trabajadores y patrones, antes de acudir a los tribunales, conforme lo establece el párrafo quinto de la fracción XX del artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



al que denominó Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, quien además de una dirección general cuenta con una Junta Directiva integrada por las personas titulares de:

- La Secretaría de Trabajo y Previsión Social, quien además actúa como su presidente;
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;
- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y

"Además, será competente para operar el registro de todos los contratos colectivos de trabajo, reglamentos interiores de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados. El titular del organismo será su director general. El nombramiento deberá recaer en una persona que tenga capacidad y experiencia en las materias de la competencia del organismo descentralizado, quien además de lo previsto en el artículo 123, apartado A, fracción XX de la Constitución, deberá cumplir con los requisitos que establezca la Ley de la materia."

"Artículo 590-C. El director general del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral tendrá las facultades siguientes:

"I. Celebrar actos y otorgar toda clase de documentos inherentes al objeto del organismo;

"II. Tener la representación legal del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, así como ejercer facultades de dominio, administración, y pleitos y cobranzas, con apego a la ley y el estatuto orgánico;

"III. Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el director general. Los poderes generales para surtir efectos frente a terceros deberán inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio en cada entidad federativa y Ciudad de México;

"IV. Sustituir y revocar poderes generales o especiales;

"V. Previa autorización de la Junta de Gobierno, instalar las delegaciones u oficinas estatales o regionales, que sean necesarias para el cabal y oportuno cumplimiento de las atribuciones del organismo público descentralizado;

"VI. Las demás que se requieran para el adecuado funcionamiento del organismo, sin contravenir la Ley y el estatuto orgánico, y

"VII. Las demás que se deriven de la presente ley, el estatuto orgánico y demás disposiciones legales aplicables. El director general ejercerá las facultades a que se refieren las fracciones I, II y III bajo su responsabilidad y dentro de las limitaciones que señale el estatuto orgánico que autorice la Junta de Gobierno."



- El Instituto Nacional Electoral.

Para la celebración de sus sesiones se exige la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros, así como la presencia indispensable del representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Sus decisiones serán adoptadas por la mayoría de los de votos de quienes asistan a las sesiones. En caso de empate el presidente tiene voto de calidad.

Las facultades de este órgano consisten, entre otras, en establecer las políticas generales y prioridades a las que debe sujetarse el organismo respecto a la prestación de sus servicios; aprobar los programas y presupuestos, incluidas sus modificaciones, así como los estados financieros; determinar la estructura básica del organismo; expedir su estatuto orgánico y, en general, aquellas disposiciones que tengan por objeto regular la operación y funcionamiento del centro.

En ese contexto, el legislador depositó la administración del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral en una Junta de Gobierno integrada por representantes de diferentes dependencias y organismos gubernamentales, como garantía de su carácter autónomo e independiente; atributos esenciales para asegurar el ejercicio de sus funciones con plena imparcialidad, sin estar sujeta a instrucciones de ninguna otra entidad.

De esa manera, contrariamente a lo que sostiene el sindicato quejoso, la participación de la persona titular del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, como integrante de la Junta de Gobierno del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, no implica ningún conflicto de intereses ni tampoco denota falta de parcialidad en su actuar, en tanto que dicha participación está justificada en el principio de transparencia como eje rector en el desempeño de sus funciones.

Al respecto, cobran especial relevancia las obligaciones a cargo del centro de dar publicidad a la información contenida en los registros de los sindicatos, así como de los contratos colectivos de trabajo, y los reglamentos interiores. Además, de proporcionar a las personas que lo soliciten, copia de los documentos que obren en los expedientes registrados.



Tales obligaciones quedaron reflejadas en el artículo 7 del Estatuto Orgánico del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral<sup>35</sup> que dispone:

"Artículo 7. La información que recabe el centro en el ejercicio de sus funciones se administrará acorde a la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, así como en materia de archivos.

"El centro cumplirá con las obligaciones de transparencia y deberá mantener la información actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones y funciones.

"El centro proporcionará registros administrativos y en general la información que recabe en el ejercicio de sus atribuciones al Instituto Nacional de Estadística y Geografía para su explotación y aprovechamiento con fines estadísticos, en términos de lo dispuesto por la Ley del Sistema Nacional de Estadística y Geografía."

Por otro lado, tampoco resulta inconstitucional el hecho de que los representantes de los trabajadores y empleadores no integren el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, ello pues derivado de la reforma constitucional en materia de trabajo se estableció un nuevo sistema tanto de justicia laboral como registral, a cargo de órganos cuya estructura no se organiza más bajo un modelo tripartita.

En ese sentido, el legislador contaba con libertad para desarrollar la organización y funcionamiento del organismo descentralizado, siempre que respetara los lineamientos fijados en la Norma Constitucional, garantizando su autonomía e independencia, así como los principios que rigen su actuación, entre los cuales, se reitera, no se previó el tripartismo; de ahí que no tenga razón el sindicato quejoso al alegar que sea necesaria la participación de los representantes obreros y patronales en su integración.

<sup>35</sup> Aprobado en la Primera Sesión de la Junta de Gobierno del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, de siete de agosto de dos mil veinte.



Cabe señalar que el principio del tripartismo es aplicable al formular las normas y las políticas en materia de trabajo, al conseguir que éstas sean producto de un diálogo social entre el gobierno, los trabajadores y los empleadores. Al respecto, el Comité de Libertad Sindical ha reconocido la importancia de la consulta tripartita en temas legislativos laborales, así como en el establecimiento de políticas públicas laborales, sociales o económicas.<sup>36</sup>

No obstante, ese principio no opera tratándose de la conformación de las autoridades de control que tienen a su cargo, entre otras funciones, la verificación de la representatividad de un sindicato,<sup>37</sup> o de irregularidades en las elecciones sindicales,<sup>38</sup> así como la práctica de los procedimientos de conciliación,<sup>39</sup> los cuales se rigen conforme a los principios de independencia e imparcialidad, a fin de garantizar que sus determinaciones sean emitidas de manera objetiva, sin estar sujetas a ningún tipo de influencia o desviación por alguna de las partes.

Por lo expuesto, se concluye que es infundado el concepto de violación y, por tanto, debe negarse la protección constitucional respecto del artículo 590-D de la Ley Federal del Trabajo.

**DÉCIMO PRIMERO.—Estudio del artículo décimo primero transitorio del decreto legislativo reclamado.** El artículo reclamado establece:

"Décimo primero. Legitimación de contratos colectivos de trabajo. Con el fin de cumplir el mandato del artículo 123, apartado A, fracción XVIII, segundo párrafo y XX Bis de la Constitución y los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano, los contratos colectivos de trabajo existentes deberán revisarse al menos una vez durante los cuatro años posteriores a la entrada en vigor de este decreto.

"Las referidas revisiones contractuales deberán depositarse ante el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral. Dicho Centro verificará que se haya

<sup>36</sup> *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 6a. edición, Organización Internacional del Trabajo, 2018, párrafo 1525.

<sup>37</sup> *Ibidem*, párrafo 533.

<sup>38</sup> *Ibidem*, párrafo 647.

<sup>39</sup> *Ibidem*, párrafos 796 y 797.



hecho del conocimiento de los trabajadores el contenido del contrato colectivo de trabajo y que se les entregó un ejemplar impreso del mismo por parte del patrón; asimismo, que este contrato cuenta con el respaldo de la mayoría de los trabajadores mediante voto personal, libre y secreto.

"La consulta a los trabajadores se realizará conforme al procedimiento establecido en el artículo 390 Ter de esta ley.

"Si al término del plazo fijado en el primer párrafo de este artículo el contrato colectivo de trabajo sujeto a consulta no cuenta con el apoyo mayoritario de los trabajadores o se omite realizar la consulta mencionada, éste se tendrá por terminado, conservándose en beneficio de los trabajadores las prestaciones y condiciones de trabajo contempladas en el contrato colectivo sujeto a revisión, que sean superiores a las establecidas en esta ley, las que serán de aplicación obligatoria para el patrón.

"Hasta en tanto no entre en funciones el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social establecerá el protocolo para efectuar la verificación de la consulta a que se refiere el presente artículo transitorio y dispondrá las medidas necesarias para su instrumentación, dentro de un plazo de tres meses siguientes a la entrada en vigor del presente decreto. La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje tendrá la participación que dicho protocolo le establezca."

El quejoso sostiene que en ese transitorio se ordena la aplicación retroactiva de las modificaciones legales aprobadas en el decreto impugnado a los contratos colectivos de trabajo celebrados con anterioridad a su inicio de vigencia. Agrega que debe eliminarse toda referencia a la cancelación administrativa, o dar por terminado el contrato colectivo, pues existen condiciones preestablecidas que los regulan, y si las partes suscriben voluntariamente un contrato por tiempo indefinido, ello debe prevalecer por respeto a la libertad sindical, seguridad jurídica y la propia voluntad de las partes que así lo establece.

Los conceptos de violación resultan infundados.

El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 14 constitucional exige que a ninguna ley se le puede dar



un efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, lo que de suyo más que referirse a las leyes, hace alusión a sus actos de aplicación. Sin embargo, reiteradamente este tribunal ha considerado que la prohibición comprende también a las leyes mismas.<sup>40</sup>

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha acudido a la teoría de los derechos adquiridos y a la teoría de los componentes de la norma, para resolver si una ley es retroactiva.

1. Teoría de los derechos adquiridos. Se distingue entre dos conceptos, a saber, el de derecho adquirido que lo define como aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, a su dominio o a su haber jurídico y, el de expectativa de derecho, el cual ha sido definido como la pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho; es decir, mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde a algo que en el mundo fáctico no se ha materializado. Por consiguiente, sostiene que si una ley o acto concreto de aplicación no afecta derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho, no se viola la garantía de irretroactividad de las leyes prevista en el artículo 14 de la Constitución Federal.

Así, una ley es retroactiva cuando trata de modificar o destruir en perjuicio de una persona los derechos que adquirió bajo la vigencia de la ley anterior, toda vez que éstos ya entraron en el patrimonio o en la esfera jurídica del gobernado, y no cuando se aplica a meras expectativas de derecho.

2. Teoría de los componentes de la norma.<sup>41</sup> Parte de la idea de que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, en el que, si aquél se

<sup>40</sup> Jurisprudencia 2a./J. 87/2004, rubro: "RETROACTIVIDAD DE LA LEY Y APLICACIÓN RETROACTIVA. SUS DIFERENCIAS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, julio de 2004, página 415. Registro digital: 181024.

<sup>41</sup> Jurisprudencia P./J. 123/2001, de rubro: "RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 16. Registro digital: 188508.



realiza, ésta debe producirse, generándose así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, que los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y de cumplir con éstas. Sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo, por lo que para que se pueda verificar la retroactividad o irretroactividad de las normas es necesario analizar las siguientes hipótesis que pueden llegar a generarse a través del tiempo:

a) Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia en ella regulados, no se pueden variar, suprimir o modificar ese supuesto o la consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad de las normas, toda vez que ambos nacieron a la vida jurídica con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.

b) Cuando la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si el supuesto y algunas de las consecuencias se realizan bajo la vigencia de una ley, quedando pendientes algunas de las consecuencias jurídicas al momento de entrar en vigor una nueva disposición jurídica, dicha ley no podría modificar el supuesto ni las consecuencias ya realizadas.

c) Cuando la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, no se producen durante su vigencia, pero cuya realización no depende de los supuestos previstos en esa ley, sino únicamente estaban diferidas en el tiempo, por el establecimiento de un plazo o término específico, en este caso la nueva disposición tampoco podría suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, toda vez que estas últimas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.

d) Cuando para la ejecución o realización de las consecuencias previstas en la disposición anterior, pendientes de producirse, es necesario que los supuestos señalados en la misma, se realicen después de que entró en vigor la nueva norma, tales consecuencias deberán ejecutarse conforme a lo establecido en ésta, en atención a que antes de la vigencia de dicha ley no se actualizaron ni ejecutaron ninguno de los componentes de la ley anterior (supuestos y consecuencias acontecen bajo la vigencia de la nueva disposición).



Conforme a la teoría de los componentes de la norma, para estar en posibilidad de determinar si una disposición normativa es violatoria del artículo 14 constitucional, se debe atender a los distintos momentos en que se realiza el supuesto o supuestos jurídicos, la consecuencia o consecuencias que de ellos derivan y la fecha en que entra en vigor la nueva disposición.

El artículo décimo primero transitorio del decreto reclamado impone la obligación de legitimar los contratos colectivos de trabajo existentes al momento de su inicio de vigencia; y para ello, los contratos colectivos deberán revisarse al menos una vez durante los cuatro años posteriores a la entrada en vigor de ese decreto.

La revisión de los contratos colectivos deberá depositarse ante el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral. El centro verificará que el contenido del contrato colectivo se haga del conocimiento de los trabajadores y que se les entregue un ejemplar impreso, así como que cuenta con el respaldo de la mayoría de los trabajadores mediante el voto personal, libre, secreto y directo. Para ello, se observará el procedimiento de consulta previsto en el artículo 390 Ter de la Ley Federal del Trabajo.

Si al término del plazo de cuatro años, el contrato colectivo sujeto a consulta no cuenta con el apoyo mayoritario de los trabajadores, o se omite realizar la consulta referida, el contrato se tendrá por terminado, conservándose en beneficio de los trabajadores las prestaciones y condiciones de trabajo contempladas en el contrato colectivo sujeto a revisión, que sean superiores a las establecidas en la ley, las que serán de aplicación obligatoria para el patrón.

En ese mismo transitorio también se previó que mientras no entre en funciones el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social emitiría el protocolo para efectuar la verificación de la consulta y dispondría las medidas necesarias para su instrumentación, dentro de un plazo de tres meses siguientes a la entrada en vigor del decreto. También se estableció que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje tendrá la participación que dicho protocolo le estableciera.

De acuerdo con los trabajos legislativos, el procedimiento de legitimación tiene como fin cumplir el mandato del artículo 123, apartado A, fracciones XVIII,



segundo párrafo y XXII Bis, de la Constitución Federal y los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano. Así se expresó en el dictamen de las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados de once de abril de dos mil diecinueve.<sup>42</sup>

En términos de la teoría de los derechos adquiridos habría que determinar si las partes que celebran un contrato colectivo de trabajo adquieren el derecho a que el contenido de éste subsista todo el tiempo pactado por las partes, de manera que ninguna ley posterior pueda imponerles mayores condiciones y requisitos para su revisión y vigencia.

Para la teoría de los componentes de la norma habría que determinar si los supuestos ocurridos bajo la vigencia de la ley anterior (celebración y registro del contrato colectivo) produjeron consecuencias que ya no podrían ser modificadas por la ley posterior.

En el ámbito del derecho privado, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia ha establecido que, si en un contrato celebrado con anterioridad a la expedición de una ley se crea una situación jurídica concreta, lógico es concluir que sus efectos deben regirse por la ley anterior, por lo que la aplicación de la nueva resultaría notoriamente retroactiva y, la privación de derechos a que da lugar violatoria de la garantía que otorga el artículo 14 constitucional.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Dictamen de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes Federal del Trabajo, Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Federal de la Defensoría Pública, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y del Seguro Social, en materia de justicia laboral, libertad sindical y negociación colectiva. Gaceta Parlamentaria, Año XXII, Número 5255-II, página 420.

<sup>43</sup> Jurisprudencia 1a./J. 56/2002. "CONTRATOS. SUS EFECTOS SE RIGEN POR LA LEY VIGENTE AL MOMENTO DE SU CELEBRACIÓN. En virtud de que las relaciones contractuales se rigen por las normas que provienen tanto de las cláusulas convenidas expresamente por las partes, como de la ley vigente en el momento en que se perfecciona el contrato, puesto que al llevarse a cabo ese perfeccionamiento se entiende que las partes han tomado el contenido de la ley vigente, que es la que indica el tipo de relación jurídica que se crea, la que suple la voluntad de los contratantes en los puntos que no hubieran sido materia expresa de la convención y que, sin embargo, son necesarios para el cumplimiento y ejecución del contrato, y la que pone límites a la libertad contractual, es indudable que con ello se pone de manifiesto la existencia de un principio de no retroactividad de las leyes en materia contractual, pues los contratos se rigen por la ley en vigor al momento de celebrarse. En congruencia con lo anterior, si en un contrato celebrado con anterioridad a la expe-



El sindicato quejoso asume como premisa que en materia de trabajo, y de manera específica en la negociación colectiva, debe regir una norma con igual contenido, de modo que todos los contratos colectivos se rijan en cuanto a sus efectos por la ley vigente al momento de su celebración.

No obstante, esa regla general no es aplicable de manera absoluta en otras materias, en las que la autonomía de la voluntad no tiene el alcance de crear situaciones jurídicas inmodificables. Así, la otrora Cuarta Sala de este tribunal de manera reiterada sostuvo que en el derecho del trabajo, la regla es la inversa, esto es, que trabajadores y patronos deben ajustarse, al celebrar los contratos, a los principios de estricto orden público, contenidos en el artículo 123 constitucional y sus leyes reglamentarias, sin que su voluntad pueda prevalecer, cuando sea distinta de la expresada en aquellos preceptos.<sup>44</sup>

Con base en las reglas tutelares del derecho laboral, la Cuarta Sala estableció que no se vulnera la prohibición de retroactividad de la ley, cuando el legislador incorpora una nueva causa para poner término a un contrato, siempre que se respeten los efectos ya producidos con base en el contrato, impidiendo únicamente que en el futuro se produzcan otros nuevos.<sup>45</sup>

---

dición de una ley se crea una situación jurídica concreta, lógico es concluir que sus efectos deben regirse por la ley anterior, por lo que la aplicación de la nueva resultaría notoriamente retroactiva y, la privación de derechos a que da lugar violatoria de la garantía que otorga el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo primero.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, septiembre de 2002, página 88. Registro digital: 186047.

<sup>44</sup> "RETROACTIVIDAD DE LA LEY, PARA LOS EFECTOS DE LA CLÁUSULA DE EXCLUSIÓN.", *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XLIV, página 2110. Registro digital: 383033; "TRABAJADORES, BENEFICIOS EN FAVOR DE LOS.", *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XLIV, página 2554. Registro digital: 383069; y "TRABAJO, PRINCIPIO DE NO RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES DEL.", *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XLIII, página 341. Registro digital: 383296.

<sup>45</sup> "CONTRATOS DE TRABAJO, TERMINACIÓN DE LOS. Cuando se trata de una nueva causa de terminación de los contratos, que sólo obrará para el futuro, la ley no es retroactiva, porque el legislador es libre de estatuir para el porvenir; se trata solamente, de decir que el contrato que había sido previsto para una duración mayor o para una duración determinada, cesará por efecto de la nueva causa de extinción. La nueva ley sería retroactiva si modificase los efectos ya producidos, pero no cuando, al poner término a un contrato, respeta aquellos efectos, impidiendo únicamente que en el futuro se produzcan otros nuevos, y si bien es verdad que a propósito de los contratos, debe apli-



Del contenido de la norma transitoria impugnada no se advierte que modifique los derechos que se ejercieron en cumplimiento de los contratos colectivos antes de su inicio de vigencia. La obligación que impone se refiere a la exigencia de revisarlo conforme a las nuevas reglas, lo cual ya es un acto que ocurrirá bajo la vigencia de las normas adoptadas en el decreto legislativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de mayo de dos mil diecinueve.

Asimismo, frente a lo pactado por los representantes sindicales y los empleadores, las normas que regulan la revisión de los contratos colectivos tienden a hacer efectivas las exigencias de certeza y representatividad, previstas en el artículo 123, apartado A, fracciones XVIII, segundo párrafo y XXII Bis, constitucionales, que buscan obtener el consentimiento de los trabajadores cubiertos por el contrato.

La celebración de los contratos colectivos de trabajo no genera condiciones de trabajo inmodificables. Al contrario, su aplicación es de tracto sucesivo en la prestación cotidiana de los servicios y su contenido normativo debe revisarse continuamente frente a los cambios económicos y sociales. Ante esa necesidad de actualización, la ley laboral, en su texto anterior y actual, prevé que dicho acuerdo colectivo se revisará una vez al año, tratándose de salarios, y cada dos años, en los demás aspectos, y, precisamente, en ejercicio de su libertad de contratación, las partes patronal y trabajadora pueden buscar mejores opciones para la prestación del trabajo en la modificación de esos contratos (artículos 399 y 399 Bis de la Ley Federal del Trabajo).<sup>46</sup>

---

carce como regla, el mantenimiento de la ley anterior, fundándose en que aquellos descansan en el principio de la autonomía de la voluntad, la que se impone en todo caso a la del legislador, también lo es que en el derecho del trabajo, la regla es inversa, esto es, que los trabajadores y patronos deben ajustarse, al celebrar los contratos, a los principios contenidos en el artículo 123 de la Constitución y a las leyes reglamentarias.", *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XLIII, página 268. Registro digital: 383285. Amparo en materia de trabajo 4150/25. Vila y Álvarez, sucesores. 22 de enero de 1935. Unanimidad de cinco votos. Relator: Octavio M. Trigo.

<sup>46</sup> Ley Federal del Trabajo, en su texto anterior a la reforma publicada el 1 de mayo de 2019.

"Artículo 399. La solicitud de revisión deberá hacerse, por lo menos, sesenta días antes:

"I. Del vencimiento del contrato colectivo por tiempo determinado, si éste no es mayor de dos años;

"II. Del transcurso de dos años, si el contrato por tiempo determinado tiene una duración mayor; y

"III. Del transcurso de dos años, en los casos de contrato por tiempo indeterminado o por obra determinada.



La modificación al sistema de negociación colectiva implica que esa revisión se haga con previa consulta efectiva a los trabajadores, y que en ella se respete el principio de certeza. Desde esa perspectiva, no es posible oponer un acto formalmente celebrado conforme a las normas derogadas y en el que no se consultó a los trabajadores, como un obstáculo insuperable para que esos contratos colectivos sean revisados con la consulta efectiva a los trabajadores, a quienes afecta ese contenido.

No se puede afirmar que la directiva del sindicato titular del contrato colectivo haya adquirido el derecho a negociar todas las revisiones de ese contrato durante la vigencia previamente pactada, sin consultar esa revisión con los trabajadores. Tampoco es posible afirmar, desde la teoría de los componentes de la norma, que con la celebración del contrato colectivo, todas sus consecuencias ya se habían actualizado y sólo estaban diferidas en el tiempo. Más bien,

---

"Para el cómputo de este término se atenderá a lo establecido en el contrato y, en su defecto, a la fecha del depósito."

"Artículo 399 bis. Sin perjuicio de lo que establece el artículo 399, los contratos colectivos serán revisables cada año en lo que se refiere a los salarios en efectivo por cuota diaria.

"La solicitud de esta revisión deberá hacerse por lo menos treinta días antes del cumplimiento de un año transcurrido desde la celebración, revisión o prórroga del contrato colectivo."

Jurisprudencia 2a./J. 3/99. "CONTRATO Y CONVENIOS COLECTIVOS EN MATERIA DE TRABAJO. PUEDEN MODIFICARSE SIN TENER QUE CUMPLIR EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 426 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. El principio de la autonomía de la voluntad, que sostiene la libertad soberana de los individuos para obligarse contractualmente, se encuentra limitado, constitucional y legalmente, en materia de trabajo, con la finalidad de establecer el equilibrio entre patrones y trabajadores; sin embargo, debe entenderse que dicho principio rige en todos los aspectos no regulados por la Constitución, particularmente en su artículo 123, o por la Ley Federal del Trabajo, y que en ejercicio de su libertad, trabajadores y patrones pueden establecer derechos y obligaciones recíprocos. Una de las formas a través de las que pueden obligarse los sujetos de la relación laboral es el contrato colectivo de trabajo mediante el que se establecen las condiciones generales de trabajo que regirán en una o varias empresas o establecimientos y que puede ser modificado libremente por ellas a través de diversos convenios, sin necesidad de agotar el procedimiento establecido en el artículo 426 de la Ley Federal del Trabajo, en virtud de que tal disposición es una norma protectora de los trabajadores o de la fuente de trabajo, la cual garantiza que por lo menos dicho acuerdo se revisará una vez al año, tratándose de salarios, y cada dos años, en los demás aspectos, y, precisamente, en ejercicio de su libertad de contratación, las partes patronal y trabajadora pueden buscar mejores opciones para la prestación del trabajo, todo eso en el entendido de que dicha modificación no implique una renuncia de los derechos mínimos consagrados constitucional y legalmente en favor de los trabajadores.", Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, enero de 1999, página 27. Registro digital: 194674.



la celebración del contrato, o su revisión, generan como consecuencia la prevalencia de ciertas condiciones de trabajo, las cuales están sujetas a la revisión periódica en los términos que fijen las leyes laborales, de modo que las revisiones aún no ocurridas podrán regirse por una ley nueva, sin que ello implique la afectación de un supuesto o consecuencia ocurrido bajo la vigencia de la ley anterior. Igualmente, la duración del contrato pactada no puede generar una consecuencia que deba prevalecer, sin la debida revisión y consulta a los trabajadores cubiertos por ese contrato.

En este caso, resulta válido que la nueva ley mejore la regulación de la negociación colectiva y, como exigencia de orden público, obligue a obtener el consentimiento de los trabajadores en la revisión de esos contratos colectivos, aunque en el momento de su celebración no existiera ese procedimiento.

Aún más, la norma transitoria modula la aplicación de las nuevas disposiciones a los contratos colectivos existentes cuando entró en vigor la reforma legislativa, pues otorga un plazo de cuatro años, a partir de su inicio de vigencia, para llevar a cabo la consulta a los trabajadores conforme a las nuevas reglas. Incluso, de no obtenerse un resultado favorable en la consulta a los trabajadores, o de no practicarse ésta, en el lapso de cuatro años, se prevé que el contrato podrá seguirse aplicando en beneficio de los trabajadores, por lo que las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo sujeto a revisión, que sean superiores a las establecidas en la ley laboral serán de aplicación obligatoria para el patrón.

Por las razones expuestas, resultan infundados los conceptos de violación, y debe negarse el amparo en relación con el artículo décimo primero transitorio del Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de mayo de dos mil diecinueve.

**DÉCIMO SEGUNDO.—Estudio de los artículos vigésimo segundo y vigésimo tercero transitorios.** Las disposiciones reclamadas establecen lo siguiente:

"Vigésimo segundo. Plazo para el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 390 Bis y 390 Ter. Las organizaciones sindicales tendrán un plazo máximo



de un año a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para adecuar sus procedimientos de consulta a las normas establecidos (sic) en los artículos 390 Bis y 390 Ter de la Ley Federal del Trabajo.

"Vigésimo tercero. Adecuación de los estatutos sindicales. Las disposiciones previstas en el artículo 371 de la Ley Federal del Trabajo para la elección de las directivas sindicales mediante el voto personal libre, directo y secreto de los trabajadores, iniciarán su vigencia en un plazo de doscientos cuarenta días a partir de la entrada en vigor del presente decreto. Asimismo, dentro del mismo plazo las organizaciones sindicales deberán adecuar sus estatutos a las disposiciones previstas en dicho artículo y demás aplicables de la citada ley."

La organización sindical aduce que el artículo vigésimo segundo transitorio viola la libertad sindical y la autonomía de la organización sindical, ya que decide la manera y el tiempo para establecer y modificar las reglas de los estatutos, al prever para el cumplimiento de lo establecido en los artículos 390 Bis y 390 Ter el plazo máximo de un año, lo que manifiesta que desconoce la libertad de los agremiados, por conducto de su asamblea general, de decidir cómo y cuándo modificar o establecer las reglas en sus estatutos.

De igual manera, sostiene que el artículo vigésimo tercero transitorio también transgrede la libertad de las organizaciones sindicales, ya que reitera que es facultad exclusiva de la asamblea decidir la modificación de sus estatutos, así como en función de sus necesidades determinar la manera conforme a la que llevarán a cabo su votación, ya sea de manera directa o indirecta.

Los conceptos de violación son infundados.

Como ya se expuso, las medidas establecidas en los artículos 371, 390 Bis y 390 Ter de la Ley Federal del Trabajo no vulneran la libertad sindical ni la autonomía de las organizaciones.

Las normas transitorias impugnadas establecen la obligación a cargo de las organizaciones sindicales existentes al inicio de vigencia de la reforma, para que adecuen sus estatutos y regulen los procedimientos de elección de sus representantes y los de consulta para la aprobación de los contratos colectivos de trabajo, en los plazos de doscientos cuarenta días y un año respectivamente.



Las normas transitorias hacen viable, como ya se señaló, de manera razonable y proporcional la exigencia de que las organizaciones sindicales adopten los procedimientos de votación referidos, los cuales son medidas necesarias para integrar debidamente el consentimiento de los trabajadores respecto de decisiones que les afectan.

En consecuencia, se declaran infundados los conceptos de violación, por lo que debe considerarse que los artículos vigésimo segundo y vigésimo tercero transitorios reclamados no vulneran la libertad sindical y la autonomía de la organización sindical, y también debe negarse el amparo.

**DÉCIMO TERCERO.—Estudio del artículo vigésimo séptimo transitorio.** La disposición impugnada establece:

"Vigésimo séptimo. Representantes de los trabajadores y de los patrones ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje. En caso de ser necesaria la designación de algún representante de trabajadores o patrones ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje en tanto éstas continúan su operación, el titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social realizará las designaciones correspondientes para el periodo que resulte necesario para que las citadas instancias puedan concluir sus funciones.

"Asimismo, de incurrir los representantes trabajadores y patrones en algún tipo de responsabilidad, le serán aplicables las sanciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo vigente."

El sindicato demanda la inconstitucionalidad del citado transitorio, porque establece la designación por parte del titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de los representantes de los trabajadores y de los patrones ante las juntas de conciliación y arbitraje. Refiere que esa norma otorga a dicha dependencia una facultad que no le corresponde, pues son los sindicatos de los trabajadores y de los patrones quienes deben proponer a sus representantes, de ahí que se vulnere la autonomía y libertad sindical.

Son infundados los conceptos de violación.



Con motivo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, se estableció en el artículo 123, apartado A, fracción XX, constitucional,<sup>47</sup> que la resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas. Con esa modificación se suprimió el sistema de impartición de justicia a cargo de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Como consecuencia de esa reforma constitucional, el primero de mayo de dos mil diecinueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la modificación a diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo. Como parte de esos cambios, se derogaron los artículos que regulaban la organización de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, Federal y Locales, así como la forma de designación de sus integrantes, entre ellos, los representantes de los trabajadores.

De manera específica, se suprimió el sistema de designación de representantes ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje que se preveía en el Capítulo I "Representantes de los Trabajadores y de los Patrones en las Juntas Federal y Locales de Conciliación y Arbitraje y en las Juntas de Conciliación Permanentes" del título Trece de la Ley Federal del Trabajo, el cual se basaba en la realización de convenciones.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

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

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

"XX. La resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas, cuyos integrantes serán designados atendiendo a lo dispuesto en los artículos 94, 97, 116 fracción III, y 122 apartado A, fracción IV de esta Constitución, según corresponda, y deberán contar con capacidad y experiencia en materia laboral. Sus sentencias y resoluciones deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia."

<sup>48</sup> Artículo 649. Se celebrarán tantas convenciones como Juntas Especiales deban funcionar en la Junta de Conciliación y Arbitraje."

"Artículo 650. El día primero de octubre del año par que corresponda, el secretario del Trabajo y Previsión Social, el gobernador del Estado o el jefe de Gobierno del Distrito Federal, publicarán en el Diario Oficial de la Federación o en el periódico oficial de la entidad federativa y en uno de los periódicos de mayor circulación, la convocatoria para la elección de representantes."



Por otra parte, las Juntas de Conciliación y Arbitraje sólo seguirán en funciones para tramitar y resolver los asuntos que se hayan iniciado conforme a las disposiciones anteriores al inicio de vigencia de la reforma a la Ley Federal de Trabajo, publicada el primero de mayo de dos mil diecinueve.<sup>49</sup> Incluso, en el artículo décimo sexto transitorio del propio decreto legislativo,<sup>50</sup> se ordena la emisión de un plan y programa para la conclusión de esos asuntos.

En atención a que ya no está vigente el sistema tripartito de impartición de justicia y a la subsistencia provisional de las Juntas de Conciliación y Arbitraje,

<sup>49</sup> "Séptimo. Asuntos en trámite. Los procedimientos que se encuentren en trámite ante la Secretaría de (sic) Trabajo y Previsión Social y las Juntas de Conciliación y Arbitraje federales y locales, serán concluidos por éstas de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

"El Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral y los Centros de Conciliación Locales no admitirán a trámite solicitudes de audiencia de conciliación o emplazamientos respecto de procedimientos que se estén sustanciando ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, incluyendo los de ejecución, por lo que se archivarán dichas solicitudes.

"Octavo. Asuntos iniciados con posterioridad al decreto. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje federales y locales, así como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, según corresponda, continuarán conociendo de los procedimientos individuales, colectivos y registrales que se inicien con posterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, hasta en tanto entren en funciones los tribunales federales y locales y los centros de conciliación, conforme a los plazos previstos en las disposiciones transitorias del presente decreto.

"Hasta en tanto entren en funciones los Centros de Conciliación, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo conservará la facultad para citar a los patrones o sindicatos a juntas de avenimiento o conciliatorias, apercibiéndolos que de no comparecer a dichas diligencias, se les impondrá la medida de apremio a que se refiere la fracción I del artículo 731 de la Ley Federal del Trabajo, bajo la condición que si el solicitante del servicio no asiste a la junta de avenimiento o conciliatoria, se le tendrá por desistido de su petición sin responsabilidad para la procuraduría, salvo que acredite que existió causa justificada para no comparecer.

"Dichos procedimientos se tramitarán conforme a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y demás leyes vigentes hasta antes del presente decreto. Para tales efectos se les dotará de los recursos presupuestales necesarios."

<sup>50</sup> Décimo sexto. Plan y programa de trabajo para la conclusión de los asuntos en trámite. Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la aprobación del presente decreto la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje presentarán al Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral, un plan de trabajo con su respectivo programa para la conclusión de los asuntos en trámite y la ejecución eficaz de los laudos así como para el cierre y conclusión de labores en forma paulatina y gradual de dichos órganos.

"Los planes y programas de trabajo deberán contener indicadores de resultados y desempeño por periodos semestrales. Corresponderá al Órgano Interno de Control de cada Junta de Conciliación y Arbitraje la medición de resultados e impacto a que se refiere el párrafo anterior."



resulta válido que la norma transitoria reserve a la autoridad administrativa la facultad de designar a los representantes de los trabajadores ante esos organismos. La incidencia de esa medida en la facultad que tenían los sindicatos para participar en esa designación es menor al beneficio que se obtiene con su aplicación que facilita la integración de esos órganos jurisdiccionales, a fin de agilizar la transición e implementación del nuevo sistema de justicia adoptado por el legislador.

Cabe destacar que esa facultad de los sindicatos no forma parte del núcleo duro de la libertad sindical, y en todo caso se justificaba en un modelo de justicia laboral tripartito, que fue modificado por el Poder Reformador de la Constitución Federal en dos mil diecisiete.

En efecto, la participación en la integración de los órganos de impartición de justicia no forma parte de los derechos reconocidos en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, ni en el artículo 123, apartado A, de la Constitución Federal, ni mucho menos es una garantía indispensable para ejercer los derechos derivados de la autonomía sindical. Según se expuso en apartados precedentes, la libertad sindical involucra primordialmente los derechos a redactar sus estatutos y reglamentos administrativos; a elegir libremente sus representantes; a organizar su administración y sus actividades; a formular su programa de acción; a constituir o adherirse a las organizaciones, federaciones o confederaciones, que estimen convenientes, y no estarán sujetos a disolución, suspensión o cancelación por vía administrativa.

Por lo antes expuesto, se concluye que el artículo vigésimo séptimo transitorio reclamado no vulnera el derecho a la libertad sindical de la organización quejosa, y como consecuencia debe negarse el amparo.

**DÉCIMO CUARTO.—Principio de progresividad.** En el primer concepto de violación, la organización sindical plantea que las normas impugnadas transgreden el principio de progresividad reconocido en el artículo 1o. constitucional, tanto en su vertiente de prohibición de regresividad como en el de insuficiente protección.

Como ya se expuso, las normas reclamadas no transgreden los derechos de la organización quejosa, de manera particular el derecho a la libertad sindical.



Este concepto de violación obliga a analizar si la emisión de las normas generales reclamadas representa un cambio legislativo contrario al principio de progresividad en la protección de los derechos constitucionales del sindicato, a pesar de que esas normas no vulneran en sí mismas los derechos alegados por la organización promovente.

Los conceptos de violación son infundados, pues los cambios legislativos impugnados están debidamente justificados, por lo que no vulneran el principio de progresividad.

El artículo 1o. de la Constitución Federal reconoce expresamente el principio de progresividad al señalar que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos "*de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*".

Esta Segunda Sala definió que el principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual. Así se estableció en la jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.).<sup>51</sup>

<sup>51</sup> "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado Mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas



Al resolver la acción de inconstitucionalidad 103/2016,<sup>52</sup> el Tribunal Pleno precisó que el principio de progresividad se predica en relación con la totalidad de los derechos humanos reconocidos por el ordenamiento jurídico mexicano, porque el artículo 1o. constitucional no distingue su aplicación entre los derechos civiles y políticos, y los diversos económicos y sociales, y porque ésa fue la intención del Poder Reformador.

Se determinó que existe una violación al principio de progresividad cuando el Estado Mexicano no adopta medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole, para dar plena efectividad a los derechos humanos, o bien, una vez adoptadas tales medidas, exista una regresión (sea o no deliberada) en el avance del disfrute y protección de tales derechos.

Aunque lo mencionan las organizaciones sindicales, de la lectura integral de la demanda se advierte que su planteamiento no es que las normas generales adoptadas por el legislador protejan en forma insuficiente la libertad sindical o los derechos de sus agremiados. Más bien, hacen valer la afectación a una serie de derechos y facultades que la legislación previa reconocía a favor de los representantes sindicales, lo cual, como se expone, resulta analizable a la luz de la prohibición de regresividad.

---

las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado Mexicano.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 980. Registro digital: 2019325.

<sup>52</sup> Sesión de veinticuatro de junio de dos mil diecinueve. Mayoría de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, en su apartado B, alusivo al análisis con relación a los principios de progresividad en su vertiente de no regresividad, proporcionalidad y razonabilidad de las penas, y reinserción social, consistente en reconocer la validez del artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales votaron en contra.



En el segundo supuesto, se estableció que el principio de progresividad de los derechos humanos no es absoluto, por lo que es admisible que el Estado Mexicano incurra en la adopción de medidas regresivas siempre y cuando: (I) dicha disminución tenga como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano; y (II) generen un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos. En ese sentido, el análisis de no regresividad conlleva que el operador jurídico realice un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho con relación a las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de determinar si la medida regresiva se encuentra justificada por razones de suficiente peso.

Así, se ha sostenido de manera reiterada que una medida regresiva no es inconstitucional en sí misma, sino que puede ser constitucional, siempre y cuando esté justificada. En ese sentido, para analizar si la medida regresiva está debidamente justificada, resulta pertinente acudir al test de proporcionalidad para determinar si persigue una finalidad constitucionalmente válida, si es idónea, si es necesaria, y si es proporcional en sentido estricto.

Al respecto, las normas generales reclamadas, y que son materia de esta sentencia, superan el test de proporcionalidad en los siguientes aspectos:

a. Incorporación del derecho del trabajador de no pagar cuotas sindicales (artículos 110, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo).

b. Adopción del voto directo en la elección de los representantes sindicales (artículo 371, fracciones IX, IX Bis, IX Ter y X, de la Ley Federal del Trabajo).

c. Se facultó la intervención de oficio del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral en la revisión de la elección de los representantes sindicales (artículo 371 Bis de la Ley Federal del Trabajo).

d. Incorporación de la exigencia de consulta a los trabajadores para la celebración y revisión de los contratos colectivos de trabajo (artículos 390 Ter, 399 Ter y 400 Bis de la Ley Federal del Trabajo).



e. Integración de la Junta de Gobierno del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, en la cual no participa la representación de los sindicatos (artículo 590-D de la Ley Federal del Trabajo).

f. Establecimiento de la exigencia de legitimación de los contratos colectivos de trabajo existentes al inicio de vigencia de la reforma impugnada (artículo décimo primero transitorio del decreto).

g. Mandato de ajuste de los estatutos sindicales para adoptar los sistemas de elección de representantes sindicales y de consulta de los contratos colectivos de trabajo (artículos vigésimo segundo y vigésimo tercero transitorios del decreto).

h. Integración de las Juntas de Conciliación y Arbitraje durante el periodo de transición en la implementación del nuevo sistema de justicia laboral (Artículo vigésimo séptimo transitorio del decreto).

En los considerandos precedentes se analizó la constitucionalidad de esas normas generales frente a los planteamientos de la organización sindical, y de manera específica en relación con el derecho a la libertad y autonomía sindical, así como a la prohibición de retroactividad.

A continuación, se incluye el test de proporcionalidad, aplicado a los cambios legislativos, para verificar su justificación como medida regresiva, esto es, como modificación que disminuye en perjuicio de los representantes sindicales las prerrogativas, derechos y facultades que les reconocía el ordenamiento anterior a la reforma, y que podrían considerarse protegidos por los derechos constitucionales en materia de trabajo.

*La medida persigue un fin legítimo.* Según se ha expuesto en los apartados precedentes, los cambios mencionados buscan concretar en la ley los principios adoptados en el artículo 123, apartado A, constitucional, con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete. De esos principios destacan el fortalecimiento de la libertad sindical, mediante la garantía de los principios de certeza y representatividad, reconocidos en el artículo 123, apartado A, fracciones XVIII y



XXII Bis, de la Constitución Federal, así como de la modificación sustancial de la garantía de la tutela jurídica, tanto en el ámbito de la conciliación prejudicial como en el de la impartición justicia por tribunales adscritos a los Poderes Judiciales de la Federación y de los Estados, contenida en la fracción XX, de esa disposición constitucional.

*Las medidas son idóneas.* En general, los cambios legislativos amplían la participación de los trabajadores en las decisiones colectivas y fortalecen la libertad sindical de los propios trabajadores. Asimismo, hacen posible el control institucional de esas garantías y la instauración del sistema de justicia a cargo de los tribunales adscritos al Poder Judicial.

Los cambios normativos reconocen el derecho de los trabajadores, en lo individual, de no pertenecer a un sindicato y que dejen de pagar las cuotas sindicales (artículo 110, fracción VI). También exigen el voto directo, sin intermediarios, para elegir a los representantes sindicales (artículo 371, fracciones IX, IX Bis, IX Ter y X) y que se consulte a los trabajadores la celebración y la revisión de los contratos colectivos de trabajo (artículos 390 Ter, 399 Ter y 400 Bis).

Asimismo, en la reforma al artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Federal se crea el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral. En la ley se establece que en su Junta de Gobierno se integrarán los titulares de órganos constitucionales autónomos, como el Instituto Nacional de Acceso a la Información, y en ella no se incluyen ni a los empleadores ni los trabajadores, sino que más bien se trata de un organismo descentralizado con autonomía, que a su vez tiene amplias facultades de verificación respecto de los actos sindicales que son registrables (artículos 371 Bis y 590-D).

También se adopta un sistema de reglas de transición que obligan a los sindicatos existentes al inicio de vigencia de la reforma impugnada, a ajustar sus estatutos a las nuevas reglas de elección de directivas y de consulta de los contratos colectivos de trabajo, y también se establece una forma transitoria de designación de los integrantes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje que provisionalmente tendrán que continuar ejerciendo la función jurisdiccional respecto de los asuntos iniciados bajo la vigencia de las normas anteriores a la reforma reclamada.



Estos cambios legislativos son causalmente idóneos para alcanzar los principios que reconoce el Texto Constitucional, y no existe evidencia que muestre que no existe tal relación instrumental.

*La medida es necesaria.* El *sub-principio* de necesidad debe entenderse cumplido en la medida en que no está desvirtuado el nivel de eficacia de los cambios impugnados, y tampoco existen medidas alternativas que alcancen con esa misma eficacia los principios constitucionales mencionados, sin que impliquen una afectación a la libre acción de los dirigentes sindicales, o la prevalencia de modelos tripartitas tanto en el registro sindical como en el de impartición de justicia.

*La medida es proporcional en sentido estricto.* En el caso concreto es posible sostener que los costos que los cambios legislativos suponen para las dirigencias sindicales la pérdida del margen de organización y de intervención en los órganos de registro y de impartición de justicia, no son desproporcionados frente al beneficio que se obtiene con la eficacia en la garantía de que los trabajadores participen directamente y con libertad en sus propias organizaciones sindicales y en las decisiones colectivas que les afectan. Asimismo, tampoco es desproporcionado frente al grado de independencia y autonomía que se alcanza en los órganos competentes para el registro y la impartición de justicia laboral.

Por las razones expuestas, debe declararse infundado el primer concepto de violación, y negarse el amparo respecto a las normas generales reclamadas, dado que su emisión no vulnera el principio de progresividad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia del recurso competencia de esta Segunda Sala, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege al Sindicato Nacional de Trabajadores y Empleados del Transporte Aéreo de la República Mexicana, contra los artículos 110, fracción VI, 371, fracciones IX, IX Bis, IX Ter y X, 371 Bis, 390 Ter, 399 Ter, 400 Bis y 590-D de la Ley Federal del Trabajo; así como décimo primero, vigésimo segundo, vigésimo tercero y vigésimo séptimo transitorios, del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas



disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de mayo de dos mil diecinueve.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

Esta ejecutoria se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**CENTRO FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y REGISTRO LABORAL. LA FACULTAD QUE TIENE DE VERIFICAR QUE EL PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN DE LAS DIRECTIVAS DE LOS SINDICATOS RESPETE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS QUE RIGEN A DICHAS ORGANIZACIONES, NO CONTRAVIENE EL DERECHO DE LIBERTAD SINDICAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE MAYO DE 2019).**

Hechos: Varios sindicatos promovieron juicios de amparo indirecto en contra del artículo 371 Bis de la Ley Federal del Trabajo, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 2019, al considerar que la intervención del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCRL) en las elecciones de las directivas sindicales constituye una violación al derecho de libertad sindical.



Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que la facultad del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, de verificar que el procedimiento de elección de las directivas sindicales cumpla con los requisitos legales y estatutarios para su celebración es constitucional, al tratarse de una medida idónea para garantizar la libertad sindical de los agremiados.

Justificación: En el artículo 3 del Convenio Número 87, relativo a la libertad sindical y a la protección al derecho sindical, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se reconoce el derecho de las organizaciones de trabajadores y empleadores para redactar sus propias constituciones y estatutos, así como elegir libremente a sus representantes; asimismo, prohíbe toda intervención de las autoridades públicas que tienda a limitar o impedir el ejercicio de dicho derecho. Al interpretar el precepto mencionado, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo ha señalado que la prohibición de intervenir en la elección de las directivas, no implica que la autoridad estatal no tenga la obligación de garantizar la democracia interna de las organizaciones, así como el apego a las normas estatutarias y legales en el desarrollo de las elecciones sindicales. En ese sentido, se advierte que la medida contenida en el artículo 371 Bis de la Ley Federal del Trabajo, respecto a la participación del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, a solicitud de los dirigentes sindicales, o bien de por lo menos el treinta por ciento (30%) de los afiliados del sindicato, en el auxilio de las organizaciones, a efecto de certificar el cumplimiento de los requisitos exigidos en la elección de las directivas sindicales, no constituye una intervención prohibida en el derecho a la elección de los representantes sindicales, pues dicha verificación no implica que la validez de los resultados electorales esté sujeta a la aprobación por parte de la autoridad administrativa, en tanto que la actuación del registrador, como órgano independiente, se limita a la verificación razonable y objetiva de que los resultados correspondan a la voluntad de los agremiados, de acuerdo con los principios de confiabilidad, certeza y legalidad.

## 2a./J. 13/2021 (10a.)

Amparo en revisión 1109/2019. Unión Sindical de Trabajadores de las Fábricas de Aparatos y Material Eléctrico, Electrónicos e Instalaciones en el Distrito Federal.



25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 18/2020. Sindicato Revolucionario de Trabajadores de la Industria Alimenticia, Panificadora, Hotelera, Restaurantes, Cantinas, Centros Nocturnos y Actividades Conexas en el Distrito Federal. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 28/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores y Empleados del Transporte Aéreo de la República Mexicana. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 47/2020. Confederación Auténtica de Trabajadores del Estado de Veracruz. 3 de febrero 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.

Amparo en revisión 49/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores de Laboratorios y de las Industrias de la Química y el Plástico, Similares y Conexas. 3 de febrero 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 de jurisprudencia 13/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de marzo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



## **CENTRO FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y REGISTRO LABORAL. LA FALTA DE REPRESENTANTES DE LOS TRABAJADORES Y EMPLEADORES, COMO INTEGRANTES DE SU JUNTA DE GOBIERNO, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DEL TRIPARTISMO.**

Hechos: Varios sindicatos promovieron juicio de amparo indirecto en contra del artículo 590-D de la Ley Federal del Trabajo, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 2019, por no prever en la conformación de la Junta de Gobierno del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCRL), representantes obreros y patronales, en igual número y de acuerdo a la representatividad de las propias organizaciones sindicales.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la falta de designación de representantes de los trabajadores y los empleadores como integrantes de la Junta de Gobierno del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral no contraviene el principio del tripartismo, debido a que tanto el nuevo sistema de justicia laboral como el registral, están a cargo de órganos cuya estructura no se organiza más bajo un modelo tripartita.

Justificación: De acuerdo con el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución General el legislador contaba con libertad para desarrollar la organización y el funcionamiento del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, siempre que respetara las bases fijadas en la norma constitucional, así como los principios que deben regir su actuar, dentro de los cuales no se previó el tripartismo, de ahí que no estuviera obligado a prever en su integración la participación de representantes de los trabajadores y los empleadores. Asimismo, debe señalarse que si bien el principio del tripartismo es aplicable al formular las normas y las políticas en materia de trabajo, de tal modo que éstas sean producto de un diálogo social entre el gobierno, los trabajadores y los empleadores, lo cierto es que dicho principio no opera tratándose de la conformación de autoridades de control, las cuales se rigen conforme a los principios de independencia e imparcialidad.

2a./J. 16/2021 (10a.)



Amparo en revisión 28/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores y Empleados del Transporte Aéreo de la República Mexicana. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 29/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Música de la República Mexicana. 3 de febrero 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.

Amparo en revisión 52/2020. Sindicato de Trabajadores de las Industrias Transformadoras del Hierro, Metales y Actividades Conexas en el D.F. 3 de febrero 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.

Amparo en revisión 67/2020. Asociación Sindical de Trabajadores de las Industrias del Hierro, Metales y Conexas del D.F. 3 de febrero 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.

Amparo en revisión 68/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Maderera en General, Similares y Conexas "Hilario C. Salas". 3 de febrero 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 de jurisprudencia 16/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de marzo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



## **CENTRO FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y REGISTRO LABORAL. LA PARTICIPACIÓN DEL TITULAR DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, COMO MIEMBRO DE SU JUNTA DE GOBIERNO, ES CONSTITUCIONAL.**

Hechos: Varios sindicatos promovieron juicio de amparo indirecto en contra del artículo 590-D de la Ley Federal del Trabajo, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 2019, al sostener que la participación del titular del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), como integrante de la Junta de Gobierno del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCRL) es inconstitucional, al permitir que éste actúe como Juez y parte al mismo tiempo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que el nombramiento de la persona titular del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, como integrante de la Junta de Gobierno del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, es acorde a las bases constitucionales que rigen su creación.

Justificación: Con motivo de la reforma constitucional en materia laboral, se estableció en el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la creación del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, encargado de la función conciliatoria, así como del registro de las organizaciones sindicales y de todos los contratos colectivos de trabajo, el cual se regiría, entre otros, por los principios de independencia e imparcialidad, y cuya integración y funcionamiento quedarían sujetos a la legislación ordinaria. De esa manera, el legislador contaba con libertad para desarrollar la organización y el funcionamiento del organismo descentralizado, siempre que respetara los lineamientos fijados en la norma constitucional, garantizando su autonomía e independencia, así como los principios que rigen su actuación. Consecuentemente, la decisión de depositar la administración de dicho órgano en una Junta de Gobierno, integrada por representantes de diferentes dependencias y organismos gubernamentales, como lo es el Instituto Nacional de Transpa-



rencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, tiende a garantizar su carácter autónomo e independiente; atributos esenciales para asegurar el ejercicio de sus funciones con plena imparcialidad, al no estar sujeta a instrucciones de ninguna otra entidad. Además, la participación de la persona titular del Instituto citado, como integrante de la Junta de Gobierno no implica ningún conflicto de intereses ni tampoco denota falta de parcialidad en su actuar, en tanto que dicha participación está justificada en el principio de transparencia como eje rector en el desempeño de sus funciones.

## 2a./J. 15/2021 (10a.)

Amparo en revisión 28/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores y Empleados del Transporte Aéreo de la República Mexicana. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 29/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Música de la República Mexicana. 3 de febrero 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.

Amparo en revisión 52/2020. Sindicato de Trabajadores de las Industrias Transformadoras del Hierro, Metales y Actividades Conexas en el D.F. 3 de febrero 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.

Amparo en revisión 67/2020. Asociación Sindical de Trabajadores de las Industrias del Hierro, Metales y Conexas del D.F. 3 de febrero 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.

Amparo en revisión 68/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Maderera en General, Similares y Conexas "Hilario C. Salas". 3 de febrero 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 de jurisprudencia 15/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de marzo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

**CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO. LA APLICACIÓN DE LAS NUEVAS REGLAS PARA LA REVISIÓN DE LOS QUE FUERON CELEBRADOS CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMÓ LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1 DE MAYO DE 2019, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.**

Hechos: Varios sindicatos promovieron juicios de amparo indirecto en contra del artículo décimo primero transitorio del decreto por el que se reformó la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 2019, al sostener que contraviene el principio de irretroactividad de la ley, debido a que modifica las condiciones establecidas en los contratos colectivos de trabajo celebrados previo a la entrada en vigor de la reforma.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que resulta válido que la Ley Federal del Trabajo reformada mejore la regulación de la negociación colectiva y, como exigencia de orden público, obligue a obtener el consentimiento de los trabajadores en la revisión de esos contratos colectivos, aunque en el momento de su celebración no existiera tal exigencia; de ahí que la aplicación de las nuevas reglas para la revisión de los celebrados con anterioridad a la entrada en vigor del decreto de reformas a la citada ley, no contraviene el principio de irretroactividad de la ley.

Justificación: En materia de trabajo, el principio de la autonomía de la voluntad, que sostiene la libertad soberana de los individuos para obligarse



contractualmente, se encuentra limitado, al tener que ajustarse a los principios de estricto orden público contenidos en el artículo 123 de la Constitución General y sus leyes reglamentarias; de ahí que en la celebración de los contratos colectivos de trabajo, no pueda prevalecer la voluntad de los trabajadores y de los empleadores cuando sea diferente a la expresada en dichos ordenamientos. En consecuencia, su celebración no genera condiciones de trabajo inmodificables, en tanto que su aplicación es de tracto sucesivo en la prestación cotidiana de los servicios y su contenido quedará sujeto a la revisión periódica que fijen las leyes laborales, de modo que las revisiones aún no ocurridas podrán regirse por una ley nueva, sin que ello implique la afectación de un supuesto o consecuencia ocurrido bajo la vigencia de la ley anterior. En ese sentido, el artículo décimo primero transitorio del decreto de reforma de la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 2019, al otorgar un plazo de cuatro años, a partir de su inicio de vigencia, para que los sindicatos legitimen sus contratos colectivos de trabajo, mediante la consulta a los trabajadores, no contraviene el principio de irretroactividad de la ley, pues únicamente modula la aplicación de las nuevas disposiciones a los contratos colectivos existentes a la entrada en vigor de la reforma legislativa.

## 2a./J. 17/2021 (10a.)

Amparo en revisión 1109/2019. Unión Sindical de Trabajadores de las Fábricas de Aparatos y Material Eléctrico, Electrónicos e Instalaciones en el Distrito Federal. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 18/2020. Sindicato Revolucionario de Trabajadores de la Industria Alimenticia, Panificadora, Hotelera, Restaurantes, Cantinas, Centros Nocturnos y Actividades Conexas en el Distrito Federal. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 28/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores y Empleados del Transporte Aéreo de la República Mexicana. 25 de noviembre de 2020. Cinco



votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 47/2020. Confederación Auténtica de Trabajadores del Estado de Veracruz. 3 de febrero 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.

Amparo en revisión 49/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores de Laboratorios y de las Industrias de la Química y el Plástico, Similares y Conexos. 3 de febrero 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 de jurisprudencia 17/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de marzo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

**CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO. LA EXIGENCIA DE QUE PARA SU CELEBRACIÓN INICIAL, O PARA SU REVISIÓN, SEA NECESARIA LA APROBACIÓN DE LA MAYORÍA DE LOS TRABAJADORES CUBIERTOS POR AQUÉLLOS, NO CONTRAVIENE EL DERECHO DE LIBERTAD DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE MAYO DE 2019).**

Hechos: Varios sindicatos promovieron juicios de amparo indirecto en contra de los artículos 371, fracción XIV Bis, 390 Ter, 399 Ter, y 400 Bis de la Ley Federal del Trabajo, reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 2019, al considerar que la exigencia de someter a aprobación de los trabajadores los contratos colectivos de trabajo iniciales, así como sus revisiones, constituye una violación a los derechos de autonomía sindical y de negociación colectiva.



Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el nuevo sistema para la celebración de los contratos colectivos de trabajo, el cual exige para su validez, la aprobación de su contenido por la mayoría de los trabajadores cubiertos por aquéllos, es una medida que tiende a garantizar el principio constitucional de certeza en la firma, el registro y el depósito de los contratos colectivos de trabajo, por lo que no contraviene el derecho de libertad de negociación colectiva.

Justificación: De acuerdo con las bases contenidas en el artículo 123, apartado A, fracción XXII Bis, de la Constitución General, los procedimientos y los requisitos que establezca la ley para asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de los trabajadores y empleadores deben garantizar, entre otros, los principios de representatividad de las organizaciones sindicales y la certeza en la firma, el registro y el depósito de los contratos colectivos de trabajo. En ese sentido, el legislador estableció en los artículos 371, fracción XIV Bis, 390 Ter, 399 Ter, y 400 Bis de la Ley Federal del Trabajo, un nuevo sistema para la celebración de los contratos colectivos de trabajo iniciales, así como sus subsecuentes revisiones, los cuales deberán ser sometidos a la consulta de los trabajadores regidos por los mismos, a efecto de que sean aprobados por la mayoría de ellos, mediante su voto personal, libre y secreto, el cual deberá manifestarse de forma individual y directa. Así, el requisito para la validez de los contratos colectivos de trabajo de contar con el apoyo de los trabajadores constituye una medida dirigida a cumplir con los principios constitucionales, al garantizar que tanto su celebración como su revisión sean producto exclusivo de su voluntad. Lo que no implica una violación al derecho de libertad de negociación colectiva, al tratarse de una exigencia que tiende a hacer efectivos los derechos de participación de los agremiados en la toma de decisiones relevantes que afectan a las organizaciones y a sus intereses comunes.

#### 2a./J. 14/2021 (10a.)

Amparo en revisión 1109/2019. Unión Sindical de Trabajadores de las Fábricas de Aparatos y Material Eléctrico, Electrónicos e Instalaciones en el Distrito Federal. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.



Amparo en revisión 18/2020. Sindicato Revolucionario de Trabajadores de la Industria Alimenticia, Panificadora, Hotelera, Restaurantes, Cantinas, Centros Nocturnos y Actividades Conexas en el Distrito Federal. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 28/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores y Empleados del Transporte Aéreo de la República Mexicana. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 47/2020. Confederación Auténtica de Trabajadores del Estado de Veracruz. 3 de febrero 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.

Amparo en revisión 49/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores de Laboratorios y de las Industrias de la Química y el Plástico, Similares y Conexos. 3 de febrero 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 de jurisprudencia 14/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de marzo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

### **CUOTAS SINDICALES. LA NEGATIVA DE LOS TRABAJADORES AL DESCUENTO EN SU SALARIO NO CONTRAVIENE LOS PRINCIPIOS DE LIBERTAD Y DE AUTONOMÍA SINDICAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE MAYO DE 2019).**

Hechos: Varios sindicatos promovieron juicios de amparo indirecto en contra del artículo 110, fracción VI, segundo párrafo, de la Ley Federal del



Trabajo, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 2019, al sostener que la negativa del trabajador a que se descuenten de su salario las cuotas sindicales, constituye una violación a los principios de libertad y de autonomía sindical.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye la validez de la medida establecida en el artículo 110, fracción VI, segundo párrafo, de la Ley Federal del Trabajo, consistente en la posibilidad de que el trabajador se niegue por escrito al descuento de las cuotas sindicales de su salario, pues está dirigida a fortalecer la voluntad de los agremiados de los sindicatos, en el ejercicio de sus derechos hacia el interior de las organizaciones.

Justificación: De acuerdo con el artículo 110, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo, en su texto vigente a partir del 1 de mayo de 2019, los trabajadores podrán manifestar por escrito su voluntad de que no se le descuenten las cuotas sindicales ordinarias de su salario, en cuyo caso el empleador no podrá hacerlo. Ahora, si bien los principios de libertad y de autonomía sindical implican el derecho de los sindicatos de establecer en sus estatutos la naturaleza, forma de pago y monto de las cuotas sindicales, lo cierto es que tales principios no se vulneran al permitir al trabajador oponerse al descuento de las cuotas sindicales de su salario, debido a que no constituye una intervención en la determinación de las aportaciones que deben realizar sus agremiados, ni tampoco una injerencia en el destino de sus recursos, sino que se trata de una medida dirigida a fortalecer la participación de los trabajadores al interior de los sindicatos, permitiéndoles decidir sobre el descuento de tales recursos como una expresión de su libre voluntad de continuar o no respaldando las acciones de sus organizaciones. Consecuentemente, la negativa del trabajador a que el empleador le descunte las cuotas sindicales únicamente corresponde a una determinación en lo individual de no continuar aportando tales contribuciones la cual, en todo caso, quedará sujeta a las consecuencias que al respecto se establezcan en los estatutos.

2a./J. 8/2021 (10a.)



Amparo en revisión 1109/2019. Unión Sindical de Trabajadores de las Fábricas de Aparatos y Material Eléctrico, Electrónicos e Instalaciones en el Distrito Federal. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 18/2020. Sindicato Revolucionario de Trabajadores de la Industria Alimenticia, Panificadora, Hotelera, Restaurantes, Cantinas, Centros Nocturnos y Actividades Conexas en el Distrito Federal. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 28/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores y Empleados del Transporte Aéreo de la República Mexicana. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 47/2020. Confederación Auténtica de Trabajadores del Estado de Veracruz. 3 de febrero 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.

Amparo en revisión 49/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores de Laboratorios y de las Industrias de la Química y el Plástico, Similares y Conexas. 3 de febrero 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 de jurisprudencia 8/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de marzo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



**PROCEDIMIENTOS DE ELECCIÓN DE LAS DIRECTIVAS SINDICALES Y DE CONSULTA PARA LA APROBACIÓN DE LOS CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO. LOS ARTÍCULOS VIGÉSIMO SEGUNDO Y VIGÉSIMO TERCERO TRANSITORIOS DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1 DE MAYO DE 2019, NO CONTRAVIENEN LOS DERECHOS DE LIBERTAD Y DE AUTONOMÍA DE LA ORGANIZACIÓN SINDICAL.**

Hechos: Varios sindicatos promovieron juicio de amparo indirecto en contra de los artículos vigésimo segundo y vigésimo tercero transitorios del decreto de reforma de la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 2019, debido a que generaban una afectación a los derechos de libertad y de autonomía de la organización sindical, al decidir la manera y el tiempo para establecer y modificar las reglas de sus estatutos, a fin de adecuarlas a las disposiciones relativas a la elección de las directivas, así como al sistema de consulta de los contratos colectivos de trabajo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los preceptos citados, al imponer la obligación a las organizaciones sindicales de modificar sus estatutos, a efecto de regular los procedimientos de elección de sus representantes y los de consulta para la aprobación de los contratos colectivos de trabajo, no vulneran los derechos de libertad y de autonomía de la organización sindical.

Justificación: En tanto que los procedimientos de elección de los representantes sindicales, así como de consulta de los trabajadores para la celebración de los contratos colectivos de trabajo, establecidos en los artículos 371, 390 Bis y 390 Ter, de la Ley Federal del Trabajo, no vulneran los principios de libertad sindical y autonomía de los sindicatos, al estar dirigidos a hacer efectiva la participación democrática de sus agremiados, así como la libre negociación colectiva. Consecuentemente, tampoco los contravienen los artículos vigésimo segundo y vigésimo tercero transitorios del decreto de reforma de la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 2019, al hacer viable, de manera razonable y proporcional, la exigencia de que las organizaciones sindi-



cales adopten los procedimientos de votación referidos, los cuales son medidas necesarias para integrar debidamente el consentimiento de los trabajadores respecto de decisiones que les afectan.

## 2a./J. 18/2021 (10a.)

Amparo en revisión 1109/2019. Unión Sindical de Trabajadores de las Fábricas de Aparatos y Material Eléctrico, Electrónicos e Instalaciones en el Distrito Federal. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 18/2020. Sindicato Revolucionario de Trabajadores de la Industria Alimenticia, Panificadora, Hotelera, Restaurantes, Cantinas, Centros Nocturnos y Actividades Conexas en el Distrito Federal. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 28/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores y Empleados del Transporte Aéreo de la República Mexicana. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 47/2020. Confederación Auténtica de Trabajadores del Estado de Veracruz. 3 de febrero 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.

Amparo en revisión 49/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores de Laboratorios y de las Industrias de la Química y el Plástico, Similares y Conexas. 3 de febrero 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 de jurisprudencia 18/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de marzo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

**REPRESENTANTES DE LOS TRABAJADORES ANTE LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. EL ARTÍCULO VIGÉSIMO SÉPTIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1 DE MAYO DE 2019, QUE PREVÉ LA FACULTAD DE LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL PARA DESIGNARLOS DURANTE EL TIEMPO EN QUE AQUÉLLAS SIGAN OPERANDO, NO CONTRAVIENE EL DERECHO DE LIBERTAD SINDICAL.**

Hechos: Varios sindicatos promovieron juicio de amparo indirecto en contra del artículo vigésimo séptimo transitorio del decreto por el que se reformó la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 2019, al sostener que la facultad de la persona titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de designar a los representantes de los trabajadores ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, durante el tiempo que éstas sigan operando, contraviene el derecho de libertad de las organizaciones sindicales, al ser los sindicatos de los trabajadores quienes deben proponer a sus representantes.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina constitucional la disposición transitoria aludida, pues no vulnera el derecho de libertad sindical al reservar a la persona titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la facultad de nombrar a los representantes de los trabajadores ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, durante el tiempo en que éstas continúen en funciones, hasta la implementación de los tribunales laborales.

Justificación: Con motivo de la reforma constitucional en materia laboral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 2017, se suprimió el sistema de impartición de justicia a cargo de las Juntas de



Conciliación y Arbitraje, estableciéndose en el artículo 123, apartado A, fracción XX, constitucional, que la resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas. Como consecuencia de dicha reforma, el 1 de mayo de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la modificación a diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, entre ellas, se derogaron los artículos que regulaban la organización de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, Federal y Locales, las cuales sólo continuarán en funciones para tramitar y resolver los asuntos que se hayan iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma. En ese contexto, al no estar más vigente el sistema tripartita de impartición de justicia, así como la subsistencia provisional de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, resulta válido que la norma transitoria reserve a la autoridad administrativa la facultad de designar a los representantes de los trabajadores ante esos organismos, lo que agiliza la transición e implementación del nuevo sistema de justicia adoptado por el legislador. Máxime que la facultad de los sindicatos de designar tales representantes no forma parte del núcleo duro de la libertad sindical, ni tampoco la participación en la integración de los órganos de impartición de justicia forma parte de los derechos reconocidos en el Convenio Número 87, relativo a la libertad sindical y a la protección al derecho sindical, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ni en el artículo 123, apartado A, de la Constitución General.

## 2a./J. 19/2021 (10a.)

Amparo en revisión 28/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores y Empleados del Transporte Aéreo de la República Mexicana. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 29/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Música de la República Mexicana. 3 de febrero 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.



Amparo en revisión 52/2020. Sindicato de Trabajadores de las Industrias Transformadoras del Hierro, Metales y Actividades Conexas en el D.F. 3 de febrero 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.

Amparo en revisión 67/2020. Asociación Sindical de Trabajadores de las Industrias del Hierro, Metales y Conexas del D.F. 3 de febrero 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.

Amparo en revisión 68/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Maderera en General, Similares y Conexas "Hilario C. Salas". 3 de febrero 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 de jurisprudencia 19/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de marzo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

**SINDICATOS. EL ARTÍCULO 371, FRACCIONES IX, IX BIS, IX TER Y X, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, AL PREVER QUE LA ELECCIÓN DE LA DIRECTIVA SINDICAL SE REALICE MEDIANTE EL VOTO DIRECTO DE LOS TRABAJADORES, NO CONTRAVIENE LOS DERECHOS DE LIBERTAD Y DE AUTONOMÍA SINDICAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE MAYO DE 2019).**

Hechos: Varios sindicatos promovieron juicios de amparo indirecto en contra del artículo 371, fracciones IX, IX Bis, IX Ter y X, de la Ley Federal del Trabajo, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 2019, al considerar que el requisito del voto directo de los trabajadores para la elección de las directivas sindicales, viola la libertad y la autonomía de las organizaciones sindicales, en rela-



ción con la determinación de la forma de llevar a cabo las elecciones de sus dirigentes.

**Criterio jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara que el artículo 371, fracciones IX, IX Bis, IX Ter, y X, de la Ley Federal del Trabajo, es constitucional, al no contravenir los derechos de libertad y de autonomía de los sindicatos, en tanto que la exigencia del voto directo de los trabajadores para la elección de las directivas sindicales tiende a garantizar su auténtica participación democrática.

**Justificación:** De la interpretación armónica de las fracciones XVI y XXII Bis del apartado A del artículo 123 constitucional, se advierte que no es posible separar la libertad sindical de la obligación del Estado de garantizar la representatividad de los sindicatos, de modo que el ejercicio de los derechos inherentes a dicha libertad debe garantizar una representatividad efectiva y auténtica de las organizaciones. De esa manera, los derechos a la libertad sindical y a la autonomía de las organizaciones no pueden interpretarse aisladamente como un espacio libre de cualquier intervención del Estado, pues también implican la obligación del legislador de adoptar medidas para asegurar la efectiva representación de los sindicatos. En consecuencia, son válidas las normas generales que tienden a hacer efectiva la propia libertad sindical, mediante la garantía de los derechos de participación democrática de sus agremiados, como es la exigencia de que el voto de los trabajadores sea directo, la cual permite que la elección de sus representantes se realice mediante la voluntad expresada de sus agremiados y no por conducto de intermediarios o delegados, lo que reduciría su carácter personalísimo, exigido por la Constitución.

## **2a./J. 12/2021 (10a.)**

Amparo en revisión 1109/2019. Unión Sindical de Trabajadores de las Fábricas de Aparatos y Material Eléctrico, Electrónicos e Instalaciones en el Distrito Federal. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.



Amparo en revisión 18/2020. Sindicato Revolucionario de Trabajadores de la Industria Alimenticia, Panificadora, Hotelera, Restaurantes, Cantinas, Centros Nocturnos y Actividades Conexas en el Distrito Federal. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 28/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores y Empleados del Transporte Aéreo de la República Mexicana. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 47/2020. Confederación Auténtica de Trabajadores del Estado de Veracruz. 3 de febrero 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.

Amparo en revisión 49/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores de Laboratorios y de las Industrias de la Química y el Plástico, Similares y Conexos. 3 de febrero 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 de jurisprudencia 12/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de marzo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

**SINDICATOS. EL ARTÍCULO 371, FRACCIONES IX, IX BIS, IX TER Y X, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, AL PREVER QUE LA ELECCIÓN DE LA DIRECTIVA SINDICAL SE REALICE MEDIANTE EL VOTO DIRECTO DE LOS TRABAJADORES, NO VIOLA EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN XXII BIS, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE MAYO DE 2019).**



Hechos: Varios sindicatos promovieron juicios de amparo indirecto en contra del artículo 371, fracciones IX, IX Bis, IX Ter y X, de la Ley Federal del Trabajo, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 2019, al considerar que el requisito del voto directo de los trabajadores para la elección de las directivas sindicales, excede el texto del artículo 123, apartado A, fracción XXII Bis, de la Constitución General, en el cual únicamente se requiere el voto personal, libre y secreto.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara que el artículo 371, fracciones IX, IX Bis, IX Ter y X, de la Ley Federal del Trabajo, al prever que la elección de la directiva sindical debe realizarse mediante el voto directo de los trabajadores no contraviene el artículo 123, apartado A, fracción XXII Bis, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Justificación: De acuerdo con el citado precepto constitucional, en la elección de los dirigentes de los sindicatos el voto de los trabajadores será personal, libre y secreto, sin que nada señale respecto a que éste deba ser directo o indirecto; no obstante, tal falta de previsión no se traduce en la prohibición de que el legislador imponga en la ley secundaria que el voto deba ser directo. Lo anterior, ya que la norma constitucional únicamente contiene las reglas mínimas que deben observarse en la elección de las directivas sindicales, en el entendido de que el legislador tiene facultades para regular los sistemas de votación, de modo que cumplan satisfactoriamente los fines constitucionales en materia de libertad y de democracia sindical, lo que se ajusta a la recomendación 323, emitida por el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la que se reconoció la validez del requisito del voto directo para la elección de las autoridades sindicales exigido por el legislador, al sostener que no contraviene el principio de libertad sindical.

## 2a./J. 11/2021 (10a.)

Amparo en revisión 1109/2019. Unión Sindical de Trabajadores de las Fábricas de Aparatos y Material Eléctrico, Electrónicos e Instalaciones en el Distrito Fede-



ral. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 18/2020. Sindicato Revolucionario de Trabajadores de la Industria Alimenticia, Panificadora, Hotelera, Restaurantes, Cantinas, Centros Nocturnos y Actividades Conexas en el Distrito Federal. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 28/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores y Empleados del Transporte Aéreo de la República Mexicana. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 47/2020. Confederación Auténtica de Trabajadores del Estado de Veracruz. 3 de febrero 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.

Amparo en revisión 49/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores de Laboratorios y de las Industrias de la Química y el Plástico, Similares y Conexos. 3 de febrero 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 de jurisprudencia 11/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de marzo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



**SINDICATOS, FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES. EL ARTÍCULO 358, FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, AL ESTABLECER EL DEBER DE SU DIRECTIVA DE RENDIR CUENTA COMPLETA Y DETALLADA DE LA ADMINISTRACIÓN DE SU PATRIMONIO, NO VIOLA EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE MAYO DE 2019).**

**SINDICATOS, FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES. EL ARTÍCULO 358, FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, AL ESTABLECER EL DEBER DE SU DIRECTIVA DE RENDIR CUENTA COMPLETA Y DETALLADA DE LA ADMINISTRACIÓN DE SU PATRIMONIO, NO VIOLA EL DERECHO DE LIBERTAD SINDICAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE MAYO DE 2019).**

AMPARO EN REVISIÓN 47/2020. CONFEDERACIÓN AUTÉNTICA DE TRABAJADORES DEL ESTADO DE VERACRUZ. 3 DE FEBRERO DE 2021. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO GÓNZÁLEZ SALAS, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y JAZMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: GABRIELA ZAMBRANO MORALES.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al tres de febrero de dos mil veintiuno.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda de amparo.** Por escrito presentado el doce de junio de dos mil diecinueve en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México, María de Jesús Rodríguez Vázquez, en su carácter de secretaria general de la Confederación Auténtica de Trabajadores del Estado de Veracruz, promovió juicio de amparo en el que señaló los siguientes actos reclamados y autoridades responsables:

"IV. ... Autoridades responsables.



"El H. Congreso de la Unión.

"A) La Cámara de Diputados como Cámara de Origen; ...

"B) La Cámara de Senadores.

"C) El presidente de la República.

"D) La Secretaría de Gobernación.

"V. Actos reclamados: del H. Congreso de la Unión, la expedición y aprobación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley General de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en Materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva; la Cámara de Diputados como Cámara Revisora; del C. Presidente de la República y la C. Secretaría de Gobernación, a quienes se les reclama el refrendo, la promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación del decreto promulgatorio de la reforma que mediante este acto se combate."

La parte quejosa señaló como violados en su perjuicio los artículos 1o., 5o., 9o., 14, 16, 92, 123, 133 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo.

En sus conceptos de violación, el sindicato quejoso planteó, esencialmente, los siguientes argumentos:

En el primer concepto de violación, el sindicato quejoso señala que los órganos legislativo y ejecutivo, que emitieron y promulgaron el decreto impugnado, violan el principio de progresividad establecido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al incumplir su obligación de ampliar el alcance y protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad.



Al respecto, alega que el decreto impugnado genera una afectación grave en la esfera de los gobernados a que está dirigida, debido a que se trata de un acto que desconoce el alcance y protección que en determinado momento se reconoció al derecho de los trabajadores y sindicatos a determinar su forma de organización y administración, actualizándose una intromisión del poder público en su vida interna.

En el segundo concepto de violación manifiesta que las autoridades responsables también contravienen el principio de supremacía constitucional, establecido en el artículo 133 de la Constitución Federal, así como la autonomía y libertad de los sindicatos.

Lo anterior, ya que el artículo 371 de la Ley Federal del Trabajo excede el texto del artículo 123, apartado A, fracción XXII Bis, de la Constitución Federal, al exigir en la elección de las directivas sindicales que el voto de los trabajadores, además de personal, libre y secreto se exprese de manera directa; de ahí que establezca un requisito adicional a los que exige la Norma Constitucional.

En el tercer concepto de violación alega que la adición del segundo párrafo de la fracción VI del artículo 110 de la Ley Federal del Trabajo es violatoria del artículo 133 constitucional, en relación con los artículos 2 y 3 del Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, así como 1 y 2 del Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, emitidos por la Organización Internacional del Trabajo, además de diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ello al prever la posibilidad de que el trabajador se niegue a que le sea aplicada la cuota sindical, lo que sostiene que contraviene la voluntad colectiva de los miembros de un sindicato contenida en sus estatutos, mediante la cual determinan las reglas y procedimientos que habrán de regirlos, incluida la forma de pago y monto de las cuotas sindicales; de ahí que también vulnere el artículo 371, fracción XII, de la Ley Federal del Trabajo.

En ese sentido, sostiene que el artículo impugnado rompe con el espíritu de conjuntar voluntades en la defensa común de intereses y objetivos; principio



fundamental de toda organización sindical, lo que genera que la disposición aludida sea contraria a los procedimientos y requisitos que la ley establece para asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de los trabajadores y los patrones.

En el cuarto concepto de violación apunta que el artículo 364 de la Ley Federal del Trabajo, reformado mediante el decreto impugnado, viola los artículos 14, 16 y 123, apartado A, fracción XVI, de la Constitución Federal, al permitir contar dentro de los miembros de un sindicato a los trabajadores que ya no están en activo, no obstante que la ley laboral define al trabajador como la persona física que presta a otra un servicio personal y subordinado.

Asimismo, manifiesta que tal permisión vulnera los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 del Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, así como 1 y 2 del Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, emitidos por la Organización Internacional del Trabajo, los cuales contienen los derechos y obligaciones de los trabajadores, entendidos como aquellos que prestan sus servicios a un empleador.

En el quinto concepto de violación refiere que las autoridades responsables violan el principio de seguridad jurídica, en su manifestación de confianza legítima, el cual implica que cuando la actuación de los poderes haya generado confianza en la estabilidad de sus actos, éstos no pueden modificarse de manera inesperada, salvo que así lo exija el interés público.

De esa manera, alega que el órgano legislativo transgrede el derecho de seguridad jurídica, ya que modifica la confianza legítima en la estabilidad de los actos legales y constitucionales que existían previamente a la emisión del decreto impugnado, en relación con los sindicatos de trabajadores, así como las confederaciones.

Al respecto, cita como aplicable la jurisprudencia 2a./J. 103/2018 (10a.), de título y subtítulo: "CONFIANZA LEGÍTIMA. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN SU FACETA DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD."



Señala que el artículo 245 Bis de la Ley Federal del Trabajo viola la autonomía y libertad sindical reconocidas en los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, al permitir la existencia de otro contrato colectivo de trabajo gremial a pesar de ya haberse celebrado uno por industria (pilotos y sobrecargos).

De igual manera, sostiene que tal disposición pasa por alto el criterio relativo a la falta de legitimación de los sindicatos gremiales para reclamar la titularidad de un contrato colectivo de trabajo celebrado con una sociedad mercantil que integra la totalidad de los trabajadores que le prestan servicios.

Reclama que el artículo 360, último párrafo, de la Ley Federal del Trabajo transgrede el principio de libertad sindical reconocido en el artículo 123 de la Constitución Federal, así como los Convenios 87 y 98, al regular de manera enunciativa la clasificación de los sindicatos, pues el legislador pierde de vista que el derecho de los trabajadores a organizarse en la forma en que determinen está comprendido dentro de la libertad plasmada en sus estatutos.

Por otro lado, sostiene que la sanción prevista en el artículo 369 de la Ley Federal del Trabajo es ilegal y excesiva, pues no obedece a la acción del sindicato en sí sino a la conducta de una persona, de ahí que transgreda los derechos colectivos y sindicales de los beneficiarios de los contratos colectivos de trabajo de otras empresas no involucrados, los cuales quedarían sin representación sindical, de ahí que resulte contraria a la Constitución y a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

Asimismo, refiere que el artículo 371 Bis de la Ley Federal del Trabajo es inconstitucional, ya que configura la intervención de la autoridad sin que medie la solicitud de los agremiados del sindicato, permitiéndose ante la duda razonable sobre la veracidad de los documentos presentados, convocar y organizar un nuevo recuento mediante el voto personal, libre, directo y secreto de los trabajadores.

De esa manera, considera que se viola la autonomía y libertad sindical, así como la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que



se ha determinado que este tipo de atribuciones puede dar lugar a una falta de delimitación de la actuación de la autoridad laboral, debido a que su aplicación de manera laxa lejos de favorecer la libertad de los sindicatos y garantizar la voluntad de sus agremiados, conlleva un exceso en su actuación dando lugar a una verdadera revisión de tipo electoral.

Reclama que el artículo 373 de la Ley Federal del Trabajo es inconstitucional al exigir la rendición de cuentas de las directivas sindicales no sólo a los trabajadores sino también a la autoridad registral, lo que igualmente transgrede los principios de no intromisión, autonomía y libertad sindical contenidos en el Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

Sostiene que el artículo 390 Ter de la Ley Federal del Trabajo viola la autonomía e independencia de las organizaciones sindicales en relación con la determinación de su organización, en tanto exige el registro de los contratos colectivos de trabajo; además de requerir de manera inconstitucional el voto directo de los trabajadores.

En cuanto al artículo 399 Ter de la Ley Federal del Trabajo, señala que interfiere en la autonomía sindical al regular la revisión de los contratos colectivos ante la autoridad registral y, por tanto, vulnera la Constitución Federal y los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo.

Ello ya que impide la negociación colectiva en la revisión de los contratos colectivos de trabajo, pues exige cumplir con los requisitos de aprobación por la mayoría de los trabajadores, sin atender a los acuerdos tomados por sus representantes, bien sea por medio de una comisión negociadora, o por el sindicato mismo.

En ese sentido, alega que la existencia de un acuerdo previo, así como la intervención de dicha comisión, pierde toda eficacia en tanto que sus decisiones carecerían de validez al no ser aprobadas por la mayoría de los trabajadores, lo que conllevaría la nulidad de la negociación, además de la limitación de la representación de la organización sindical.



Al respecto, refiere que el Comité de Libertad Sindical ha establecido que las disposiciones que modifican de manera unilateral el contenido de los convenios colectivos firmados o que exijan su renegociación son contrarias a los principios de negociación colectiva, así como a los derechos adquiridos por las partes.

Sostiene que el artículo 400 Bis de la Ley Federal del Trabajo es contrario a la Constitución Federal, así como a los convenios internacionales, ya que interfiere en la vida interna y autonomía de las organizaciones sindicales, al exigir la revisión de los contratos colectivos cada dos años.

Reclama la inconstitucionalidad del artículo 590-D de la Ley Federal del Trabajo, debido a que prevé la designación del titular del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales como representante de la Junta de Gobierno del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, lo que permite que dicho instituto actúe como Juez y parte al mismo tiempo; además, señala que el legislador debió incorporar a representantes obreros y patronales en igual número, de acuerdo a la representatividad de las propias organizaciones.

Por otro lado, combate el artículo 897-F, fracción I, inciso B), de la Ley Federal del Trabajo, el cual establece la obligación de las empresas demandadas de proporcionar información a la autoridad judicial, a fin de elaborar un padrón de trabajadores que sirva para el desahogo de la prueba de recuento; al respecto, sostiene que tal obligación, en principio, corresponde a aquel que ejerce la acción, quien deberá precisar dicha información en concordancia con los requisitos de representatividad.

Asimismo, manifiesta que al obligarse al patrón a diferenciar entre trabajadores sindicalizados de los sindicables, así como de los de confianza, imputándole deberes y facultades que no le corresponden, se invade la esfera sindical, en contravención a la libertad sindical protegida por los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo.

Manifiesta que el artículo 923 de la Ley Federal del Trabajo viola la voluntad de las partes que celebran un contrato colectivo de trabajo, al permitir la



procedencia del emplazamiento para firma cuando hubieran transcurrido cuatro años de su celebración sin haberse revisado, lo que también contraviene el principio de seguridad jurídica al no respetar la vigencia del contrato; además, reclama la violación al principio de irretroactividad, establecido en la Constitución Federal.

Sostiene que el artículo 927, fracción V, de la Ley Federal del Trabajo vulnera el derecho a la huelga, ya que admite la posibilidad de que, a criterio de la autoridad laboral, se admitan prórrogas adicionales del periodo de pre huelga, lo que señala interfiere gravemente en la libertad de negociación, al involucrar a la autoridad laboral sin pedimento alguno en una decisión que corresponde exclusivamente al patrón y al sindicato.

Por otro lado, demanda la inconstitucionalidad del artículo décimo primero transitorio, debido a que permite la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de los contratos colectivos celebrados con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma impugnada, ordenando su cancelación de no llevarse a cabo su revisión por lo menos una vez en cuatro años, contando con el apoyo mayoritario de los trabajadores.

En ese sentido, señala que se viola el principio de seguridad jurídica, pues existen condiciones previamente establecidas por las partes, tales como la duración del contrato colectivo de trabajo, por lo que si aquéllas acordaron que éste fuera por tiempo indefinido, entonces debe prevalecer tal determinación en atención a la libertad sindical, seguridad jurídica y la propia voluntad de las partes que así lo establecieron.

Reclama que el artículo vigésimo segundo transitorio viola la libertad y la autonomía sindical, ya que decide la manera y el tiempo para establecer y modificar las reglas de los estatutos, al prever para el cumplimiento de lo establecido en los artículos 390 Bis y 390 Ter el plazo máximo de un año, lo que manifiesta desconoce la libertad de los agremiados, por conducto de su asamblea general, de decidir cómo y cuándo modificar o establecer las reglas en sus estatutos.



De igual manera, sostiene que el artículo vigésimo tercero transitorio también transgrede la libertad de las organizaciones sindicales, ya que reitera que es facultad exclusiva de la asamblea decidir la modificación de sus estatutos, así como en función de sus necesidades determinar la manera conforme a la que llevará a cabo su votación, ya sea de manera directa o indirecta.

Asimismo, demanda la inconstitucionalidad del artículo vigésimo séptimo transitorio, al prever la designación por parte del titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de los representantes de los trabajadores y de los patrones ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, lo que sostiene otorga a dicha dependencia una facultad que no le corresponde, pues son los sindicatos de los trabajadores y de los patrones quienes deben proponer a sus representantes, de ahí que se vulnere la autonomía y libertad sindical.

En su sexto concepto de violación, manifiesta que el artículo 358, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo viola los principios de autonomía y libertad sindical, así como el contenido del artículo 6o., apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo al derecho de salvaguardar los datos personales de la asociación sindical quejosa, al pretenderse sancionar y tener injerencia absoluta en el patrimonio de las organizaciones sindicales, federaciones y confederaciones, en contravención de los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Finalmente, en el séptimo concepto de violación señala que el decreto impugnado viola los artículos 1o., 14, 16, 17 y 133 de la Constitución Federal, en relación con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, en tanto que la autoridad responsable deja de vigilar la exacta aplicación del Texto Constitucional, al no atender al principio de legalidad lo que a su vez transgrede el derecho de impartición de justicia.

**SEGUNDO.—Admisión y trámite del juicio de amparo.** Por razón de turno, conoció de la demanda de amparo el Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México, cuya titular, mediante acuerdo de trece de



junio de dos mil diecinueve, la registró bajo el expediente 1309/2019 y, admitió a trámite.

**TERCERO.—Resolución del juicio de amparo.** Una vez desahogados los trámites legales del juicio de amparo, el veintiuno de agosto de dos mil diecinueve, se celebró la audiencia constitucional y, posteriormente, se emitió la sentencia con los puntos resolutivos siguientes:

"PRIMERO.—Se sobresee en el juicio de amparo promovido por la Confederación Auténtica de Trabajadores del Estado de Veracruz, en lo concerniente a los actos reclamados a la secretaria de Gobernación y director del Diario Oficial de la Federación, consistentes en el refrendo y publicación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, entre otras, de la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de mayo de dos mil diecinueve; además por lo que hace a los actos reclamados de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y del presidente de la República, consistentes en la discusión, aprobación y promulgación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, entre otras, de la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de mayo de dos mil diecinueve, específicamente los artículos 110, fracción VI, 245 Bis; 360; 364; 369, fracción III; 371, fracciones IX, IX Bis, IX Ter, X y XIV Bis; 371 Bis, fracción III; 373; 390 Ter; 399 Ter; 400 Bis; 590-D; 897-F, fracción I, inciso b); 923; 927, fracción V; así como los transitorios décimo primero y vigésimo séptimo de la Ley Federal del Trabajo, por las razones expuestas en el considerando quinto de esta sentencia.

"SEGUNDO.—La Justicia de la Unión, no ampara ni protege a la Confederación Auténtica de Trabajadores del Estado de Veracruz, contra los actos reclamados de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y del presidente de la República, consistentes en la discusión, aprobación y promulgación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, entre otras, de la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de mayo de dos mil diecinueve, específicamente los artículos transitorios vigésimo segundo y vigésimo tercero, por las razones expuestas en el considerando sexto de esta sentencia.



"TERCERO.—Publíquese la presente sentencia en los términos que se indican en el último considerando de este fallo."

Las consideraciones que sustentaron el fallo son las siguientes:

En los considerandos tercero y cuarto, la Juez de Distrito realizó el análisis relativo a la precisión de los actos reclamados, así como a su certeza, la cual tuvo por cumplida al tratarse de una disposición general y, por tanto, ser suficiente que ella estuviera publicada en el Diario Oficial de la Federación para tener por acreditada su existencia.

Posteriormente, en el considerando quinto, realizó el estudio de las causas de improcedencia.

En principio, determinó que eran fundadas las relativas al refrendo y publicación del decreto reclamado a la secretaria de Gobernación y al director del Diario Oficial de la Federación, en tanto que el quejoso no formuló argumento alguno dirigido a evidenciar la inconstitucionalidad de dichos actos por vicios propios.

Respecto al artículo 371, fracciones IX (con excepción del primer párrafo), IX Bis, IX Ter, X y XIV Bis de la Ley Federal del Trabajo, la juzgadora consideró actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción VIII, ambos de la Ley de Amparo, debido a que sostuvo que el quejoso no formuló concepto de violación alguno en su contra.

Por lo que se refiere a los artículos 110, fracción VI, 245 Bis; 360; 364; 369, fracción III; 371, fracción IX, primer párrafo; 371 Bis, fracción III; 373; 390 Ter; 399 Ter; 400 Bis; 590-D; 897-F, fracción I, inciso b); 923; 927, fracción V; así como los transitorios décimo primero y vigésimo séptimo, de la Ley Federal del Trabajo, determinó que se cumplía la causa de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo.

Ello al sostener que las disposiciones reclamadas tenían el carácter de heteroaplicativas, por lo que para su impugnación se requería el cumplimiento de



ciertas condiciones que las individualizaran en la esfera jurídica del sindicato quejoso, mediante un hecho o acto en particular.

Por otro lado, declaró infundada la causal de improcedencia hecha valer por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y el presidente de la República respecto a que los transitorios vigésimo segundo y vigésimo tercero del decreto impugnado no causaban una afectación al sindicato quejoso, por su sola entrada en vigor, al requerir de un acto posterior de aplicación.

Al respecto, sostuvo que desde el día siguiente a la entrada en vigor del decreto impugnado (dos de mayo de dos mil diecinueve), los artículos transitorios ya obligaban a las organizaciones sindicales a adecuar sus estatutos a las disposiciones previstas en los artículos 371, 390 Bis y 390 Ter de la Ley Federal del Trabajo, relativas al procedimiento para llevar a cabo la elección de las directivas sindicales mediante el voto personal, libre, directo y secreto, así como sobre las reglas para la obtención de la constancia de representatividad y el procedimiento de consulta a los trabajadores para el registro de un contrato colectivo de trabajo inicial o su revisión.

En ese sentido, concluyó que los preceptos transitorios tenían una naturaleza autoaplicativa y, en esa medida, le causaban un perjuicio al sindicato quejoso, sin que su aplicación estuviera sujeta a condición alguna por ser de observancia inmediata para sus destinatarios.

En el sexto considerando la Juez de Distrito analizó la regularidad constitucional de los artículos transitorios vigésimo segundo y vigésimo tercero, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, entre otras, de la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de mayo de dos mil diecinueve.

Al respecto, estableció que el hecho de que la autoridad legislativa, en los transitorios vigésimo segundo y vigésimo tercero del decreto impugnado, estableciera plazos fijos y perentorios, para que las organizaciones sindicales adecuaran sus estatutos a las normas contenidas en los preceptos 371, 390 Bis y 390 Ter de la Ley Federal del Trabajo, no vulneraba el principio de progresividad, de ahí que fuera infundado el concepto de violación.



Lo anterior, ya que no se advertía que el establecimiento de tales plazos constituyera una medida regresiva a los derechos fundamentales del sindicato quejoso, como podrían ser los de libertad sindical, democracia sindical y negociación colectiva; por el contrario, consideró que los plazos previstos en los preceptos transitorios (un año para adecuar procedimientos de consulta conforme a las disposiciones establecidas en los artículos 390 Bis y 390 Ter; y doscientos cuarenta días para adecuar en cuanto hace a las reglas o mecanismos para la elección de sus directivas sindicales), garantizaban el funcionamiento democrático de las organizaciones sindicales y la salvaguarda de los derechos de los trabajadores, pues otorgaba certeza a los destinatarios sobre el momento en que debían acatarlas

Asimismo, calificó de infundado el argumento relativo a la violación de los derechos de autonomía y libertad sindical, al sostener que los artículos reclamados no establecían la manera en que los estatutos de las asociaciones sindicales debían ser modificados, en cuanto a las reglas o mecanismos para la elección de sus directivas sindicales y sobre la consulta a sus agremiados respecto de la celebración o revisión de un contrato colectivo de trabajo.

En cambio, señaló que lo que sí prevén los transitorios en cuestión, es la temporalidad que las asociaciones sindicales tienen para adecuar sus normas estatutarias a las contenidas en los preceptos 371, 390 Bis y 390 Ter de la Ley Federal del Trabajo; a saber, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor en relación al mecanismo para la consulta a los trabajadores respecto de la celebración o revisión de un contrato colectivo de trabajo; y, de doscientos cuarenta días, a partir de la entrada en vigor, en cuanto a las reglas para la elección de su directiva sindical.

En ese sentido, sostuvo que si bien el derecho de libertad sindical tutelado tanto a nivel constitucional como convencional agrupa el derecho de los sindicatos para redactar sus estatutos, tal prerrogativa no es absoluta, pues encuentra sus límites en otros derechos que también deben salvaguardarse como son, la democracia sindical y los derechos individuales de los afiliados, como titulares directos de los derechos de índole laboral; de ahí que el legislador estuviera



facultado para establecer disposiciones que garantizaran el funcionamiento democrático de las organizaciones y la salvaguarda de los intereses de los trabajadores afiliados.

De esa manera, concluyó que la prerrogativa del legislador de establecer cuándo deben iniciar su vigencia dichas normas no viola los derechos de autonomía y libertad sindical, pues la potestad de crear normas no se puede desvincular de la de señalar su vigencia, sobre todo porque de esa forma se otorga certeza a los destinatarios sobre el momento en que deben ser cumplidas.

Asimismo, precisó que los artículos transitorios impugnados no obligaban a las organizaciones sindicales a modificar sus estatutos en una fecha determinada, en tanto que ellas podían optar, dentro de esos plazos, cuándo hacerlo, lo que incluso les resultaba favorable, porque si el decreto impugnado no contemplara una temporalidad para acatarlo, ello significaría que desde su entrada en vigor los destinatarios de la norma estarían obligados a modificar sus reglas estatutarias.

Además, consideró que del análisis integral de la demanda de amparo no se advertía que el sindicato quejoso expusiera motivos por los cuales, a su juicio, los plazos fijados por las normas reclamadas no fueran aptos para cumplir con las obligaciones que se le imponen, por lo que no podía analizarse si dichos plazos se ajustaban o no a los principios constitucionales y estándares internacionales.

En consecuencia, al declarar infundados los conceptos de violación del quejoso procedió a negarle el amparo respecto a los artículos transitorios vigésimo segundo y vigésimo tercero, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley General de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de justicia laboral, libertad sindical y negociación colectiva, publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de mayo de dos mil diecinueve.



**CUARTO.—Interposición del recurso de revisión.** El diez de octubre de dos mil diecinueve, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, el cual correspondió conocer al Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. Mediante auto de veintiocho de octubre de dos mil diecinueve, el presidente del Tribunal lo radicó y admitió a trámite bajo el expediente 146/2019.

En sesión de veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve, el órgano colegiado emitió la sentencia al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

"PRIMERO.—Se modifica la sentencia recurrida.

"SEGUNDO.—Queda firme el sobreseimiento decretado en el juicio de amparo que se revisa, respecto de los artículos 360; 897-F, y artículo transitorio vigésimo séptimo, de la Ley Federal del Trabajo, vigente, y lo relativo al del refrendo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley General de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de justicia laboral, libertad sindical y negociación colectiva, por falta de impugnación en la presente vía; así como, los diversos artículos 245 Bis, 364, 369, 373, 590-D, 923, 927 y artículo transitorio décimo séptimo, de la Ley Federal del Trabajo Vigente, en términos de lo dicho en el punto III y VII, del considerando quinto de este fallo.

"TERCERO.—Se declara insubsistente el sobreseimiento decretado en el juicio de amparo que se revisa, respecto de los actos reclamados de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y del presidente de la República, consistentes en la discusión, aprobación y promulgación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, entre otras, de la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de mayo de dos mil diecinueve, específicamente los artículos 110, 371, 371 Bis, 390 Ter, 399 Ter, 400 Bis y décimo primero transitorio; del decreto que reclama el quejoso y que han quedado precisados en la parte final de la presente ejecutoria.

"CUARTO.—Este Tribunal Colegiado carece de competencia legal para resolver el fondo del presente recurso de revisión, respecto de los artículos 110,



371, 371 Bis, 390 Ter, 399 Ter, 400 Bis, y artículo transitorio décimo primero, incluido el artículo 358, fracción IV, al haberse estimado por este órgano jurisdiccional en esta ejecutoria como autoaplicativo, así como, los artículos vigésimo segundo y vigésimo tercero transitorios de la Ley Federal del Trabajo, respecto de los cuales se negó el amparo en el amparo indirecto, atento a los razonamientos vertidos en el último considerando de esta ejecutoria; en consecuencia, remítanse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los autos del recurso de revisión RT. 146/2019 del índice de este órgano colegiado, y el expediente relativo al juicio de amparo indirecto 1309/2019-B, del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México, con testimonio de la presente resolución, para lo que tenga a bien resolver."

En el considerando segundo de la sentencia, el Tribunal Colegiado del conocimiento determinó que el recurso de revisión se presentó oportunamente.

Posteriormente, en el considerando sexto el órgano colegiado advirtió una incongruencia en la fijación de los actos reclamados. Ello debido a que la Juez de Distrito fue omisa en considerar que el quejoso también reclamó los artículos 358, fracción IV y décimo séptimo transitorio, ambos de la Ley Federal del Trabajo, de ahí que éstos también tuvieran que considerarse como actos reclamados.

Por otro lado, declaró firme el sobreseimiento decretado en la sentencia impugnada, respecto al refrendo del decreto reclamado, así como de los artículos 360, 897-F y el transitorio vigésimo séptimo, de la Ley Federal del Trabajo, en tanto que el recurrente no planteó agravio alguno en su contra.

En cambio, calificó de fundado el agravio hecho valer en contra del sobreseimiento del artículo 371, fracciones IX, IX Bis, IX Ter, X y XIV Bis, de la Ley Federal del Trabajo, pues consideró que contrariamente a lo resuelto por la Juez Federal, el quejoso sí expuso en su demanda de amparo argumentos encaminados a demostrar la inconstitucionalidad de dichas porciones normativas.

En cuanto a la solicitud de aplicar la figura de suplencia de la queja, el Tribunal Colegiado del conocimiento precisó que ésta no se actualizaba, debido



a que una de las finalidades principales de la reforma impugnada fue proteger a los trabajadores frente al ejercicio indebido de la libertad sindical, al garantizar su participación directa en la creación y revisión de los contratos colectivos de trabajo.

Así, señaló que la reforma en materia de trabajo busca que los trabajadores ejerzan sus derechos y logren una participación más activa en la creación o modificación de los contratos colectivos de trabajo, mientras que los sindicatos asuman la obligación de rendir cuentas claras respecto a sus ingresos, al destino que se les dan, así como al uso de las cuotas sindicales.

De esa manera, sostuvo que el reclamo del sindicato quejoso estaba encaminado a la protección de sus propios intereses y no propiamente de los trabajadores, sin que se advirtiera que estuviera en una situación de desventaja o desequilibrio procesal que justificara la aplicación de la figura de suplencia de la queja, en tanto que la afectación alegada pugna con los derechos de los trabajadores que la reforma laboral busca salvaguardar; de ahí que no procediera la suplencia de la queja.

Por otro lado, calificó como infundado el agravio del recurrente respecto a que el sobreseimiento decretado implicó una denegación de justicia, en contravención a su derecho de libertad sindical, debido a que lo decidido en la sentencia combatida no afecta el principio de acceso a la justicia, contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la procedencia del juicio constituye un presupuesto procesal necesario para que el órgano jurisdiccional analice el fondo del reclamo.

En relación con la ilegalidad del sobreseimiento, el Tribunal Colegiado de Circuito calificó, por una parte, fundados los agravios del recurrente, al sostener que si bien la naturaleza de algunos de los artículos impugnados era heteroaplicativa, lo cierto era que respecto a otros debía modificarse la determinación combatida, al tratarse de normas de carácter autoaplicativo.

Así, respecto de los artículos 245 Bis, 364, 369, 373, 590-D, 923, 927, así como del décimo séptimo transitorio, determinó correcto el sobreseimiento en



el juicio de amparo, al tratarse de disposiciones que no establecen directamente al sindicato quejoso obligaciones de hacer o no hacer, ni generan hipótesis normativas cuya actualización inmediata genere una consecuencia jurídica para él.

De esa forma, señaló que los citados preceptos no originaron un impacto colateral al quejoso, en un grado suficiente que permitiera afirmar que se produjo una afectación jurídicamente relevante, cualificada, actual y real, por lo que en caso de otorgársele el amparo no obtendría un beneficio jurídico.

En cambio, el órgano colegiado modificó la sentencia impugnada respecto a los artículos 110, 358, fracción IV, 371, 371 Bis, 390 Ter, 399 Ter, 400 Bis, así como el transitorio décimo primero.

Lo anterior, al considerar que dichos preceptos tenían una naturaleza autoaplicativa, debido a que generan una afectación al quejoso por su simple entrada en vigor, al estar relacionados con la forma de integrar el patrimonio de los sindicatos, así como con las nuevas obligaciones que tienen a su cargo, en relación con la adecuación de sus estatutos o la revisión de los contratos colectivos de trabajo existentes.

Adicionalmente, el órgano colegiado precisó que no pasaba inadvertido que el presidente de la República, así como la Cámara de Senadores, al rendir sus informes justificados, hubieran hecho valer la causa de improcedencia establecida en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en tanto que ésta fue desestimada al quedar acreditada la naturaleza autoaplicativa de algunas de las disposiciones combatidas.

Finalmente, declaró carecer de competencia legal para resolver el tema de constitucionalidad, al señalar que no existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que resuelva la problemática planteada, por lo que ordenó la remisión del juicio de amparo, así como del recurso de revisión.

**QUINTO.—Radicación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**  
En acuerdo de treinta de noviembre de dos mil veinte, el presidente de esta



Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que este Tribunal reasumiera su competencia originaria para conocer del recurso de revisión, registrándolo bajo el expediente 47/2020; además, turnó el asunto al Ministro José Fernando Franco González Salas, así como a la Sala de su adscripción.

**SEXTO.—Radicación en Sala.** Mediante acuerdo de veintiocho de enero de dos mil veintiuno, la presidenta de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación radicó el asunto en la Sala y ordenó remitir los autos al Ministro ponente para efecto de la elaboración del proyecto respectivo.

**SÉPTIMO.—Publicación del proyecto de resolución.** Con fundamento en los artículos 73, párrafo segundo y 184 de la Ley de Amparo se publicó el proyecto de resolución.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.—Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este recurso de revisión.<sup>1</sup>

**SEGUNDO.—Oportunidad y legitimación.** Por lo que se refiere a la oportunidad del recurso de revisión, ésta ya fue analizada por el Tribunal Colegiado de Circuito, según se advierte del considerando segundo de la sentencia de veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve.

Por otro lado, respecto al presupuesto procesal de legitimación, se advierte que éste también se cumple.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y, 21, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo previsto en el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de un recurso de revisión interpuesto en contra de una sentencia emitida en un juicio de amparo en el que se reclamó la constitucionalidad de diferentes artículos de la Ley Federal del Trabajo.

<sup>2</sup> Ello, ya que el recurso de revisión fue interpuesto por María de Jesús Rodríguez Vázquez, en su calidad de secretaria general del sindicato quejoso; carácter que se le reconoció en auto de trece de junio de dos mil diecinueve, emitido en el juicio de amparo 1309/2019.



**TERCERO.—Determinación de la litis.** La litis en este asunto se limita al estudio de constitucionalidad de los artículos 110, fracción VI, 358, fracción IV, 371, fracciones IX, IX Bis, IX Ter, X y XIV Bis, 371 Bis, 390 Ter, 399 Ter, 400 Bis, así como décimo primero, vigésimo segundo y vigésimo tercero transitorios del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva, publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de mayo de dos mil diecinueve.

**CUARTO.—Libertad y autonomía sindicales.** Dada la relevancia que tiene el derecho a la libertad y autonomía sindicales para el estudio de los conceptos de violación planteados, resulta pertinente establecer su contenido y alcances.

La base constitucional que reconoce el derecho de los trabajadores para organizarse, en defensa de sus intereses, mediante la constitución de sindicatos, está prevista en el artículo 123, apartado A, fracción XVI, que establece:

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

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

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

"...

"XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera. ..."



El ejercicio de este derecho a la asociación conlleva a su vez el de libertad sindical, con base en la cual los trabajadores tienen derecho además de constituir las organizaciones que estimen convenientes, de afiliarse a ellas conforme a sus estatutos, elegir libremente a sus representantes, determinar la duración de sus cargos, así como organizar su administración, actividades y programas de acción.

Corresponde al Estado garantizar dicha libertad, a fin de que los trabajadores elijan libremente a sus representantes y las organizaciones puedan actuar en forma efectiva e independiente en defensa de los intereses de sus afiliados. Por tanto, cualquier prohibición o limitante que incida en la elección de sus dirigentes o con el término que éstos deban durar en sus cargos debe estar constitucionalmente justificada.

En el ámbito internacional, el derecho a la libertad sindical, sin discriminación, se encuentra expresamente reconocido en el artículo 2 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo,<sup>3</sup> en los siguientes términos:

"Artículo 2

"Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir organizaciones de su elección así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de conformarse a los estatutos de las mismas."

Asimismo, en el artículo 3 del citado instrumento internacional, se reconoce el derecho de las organizaciones para redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, elegir libremente a sus representantes, además de organizar su administración, sus actividades y formular su programa de acción, limitando toda intervención de las autoridades públicas encaminada a restringir el ejercicio de ese derecho.

<sup>3</sup> Aprobado por la Cámara de Senadores el 20 de enero de 1950 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de octubre de 1950.



### "Artículo 3

"1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, de elegir libremente sus representantes, de organizar su administración y sus actividades y de formular su programa de acción.

"2. Las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a impedir su ejercicio legal."

Por su parte, el Convenio 98 relativo al derecho de sindicación y de negociación colectiva, emitido por la Organización Internacional del Trabajo,<sup>4</sup> establece en su artículo 2 la obligación de los Estados de proteger la libertad sindical de las organizaciones de los trabajadores y empleadores de todo acto de injerencia de unas respecto de otras, ya sea de manera directa o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración dirigido a sujetar el empleo de un trabajador a la condición de no afiliarse a un sindicato, o bien dejar de ser miembro de él.<sup>5</sup>

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido jurisprudencia en materia de libertad de asociación en relación con los sindicatos, a partir de la interpretación de los artículos 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>6</sup> y 8.3 del Protocolo Adicional a esa Convención en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Aprobado por la Cámara de Senadores, el veinte de septiembre de dos mil dieciocho, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de noviembre de dos mil diecinueve.

<sup>5</sup> "Artículo 2

"Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración.

"2. Se consideran actos de injerencia (sic), en el sentido del presente artículo, principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores."

<sup>6</sup> "Artículo 16. Libertad de asociación

"1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.



En cuanto a los criterios aplicables en este asunto, la Corte Interamericana ha sostenido que la libertad de asociación, en materia laboral, en los términos del artículo 16 de la Convención Americana, comprende un derecho y una libertad, a saber: el derecho a formar asociaciones sin restricciones distintas a las permitidas en los incisos 2 y 3 de dicho precepto convencional y la libertad de toda persona de no ser compelida u obligada a asociarse.<sup>8</sup>

También ha determinado que la libertad de asociación protege la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programas de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho. Por otra parte, esa libertad también supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación. Adicionalmente, los Estados parte tienen el deber de garantizar que las personas puedan ejercer libremente su libertad sindical sin temor de que serán sujetos a violencia alguna, pues de lo

---

"2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

"3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía."

<sup>7</sup> "Artículo 8

"Derechos sindicales

"1. Los Estados partes garantizarán:

"a. El derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente;

"b. El derecho a la huelga.

"2. El ejercicio de los derechos enunciados precedentemente sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley.

"3. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato."

<sup>8</sup> *Caso Baena García, Ricardo contra Panamá*, Sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondo, reparaciones y costas). Serie C, número 72, párrafo 159.



contrario se podría disminuir la capacidad de las agrupaciones de organizarse para la protección de sus intereses. En este sentido, la Corte Interamericana ha resaltado que la libertad de asociación en materia laboral no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar agrupaciones, sino que comprende, además, inseparablemente, el derecho apropiado para ejercer esa libertad.<sup>9</sup>

La Corte Interamericana ha sostenido que el ámbito de protección del derecho de libertad de asociación en materia laboral no sólo se encuentra subsumido a la protección de los sindicatos, sus miembros y sus representantes, sino que la protección que reconoce el derecho a la libertad de asociación en el contexto laboral se extiende a organizaciones que, aun cuando tengan una naturaleza distinta a la de los sindicatos, persigan fines de representación de los intereses legítimos de los trabajadores.<sup>10</sup>

Igualmente, sostuvo que la libertad de asociación tiene dos dimensiones, pues recae tanto en el derecho del individuo de asociarse libremente y utilizar los medios apropiados para ejercer esa libertad, como en los integrantes de un grupo para alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos. Asimismo, ha establecido que los derechos derivados de la representación de los intereses de un grupo tienen una naturaleza dual, pues recae tanto en el derecho del individuo que ejerce el mandato o designación como en el derecho de la colectividad de ser representada, por lo que la violación del derecho del primero (el representante) repercute en la vulneración del derecho del otro (el representado).<sup>11</sup>

Ahora bien, el contenido de las normas convencionales que reconocen la libertad sindical y la autonomía de las organizaciones se expresa también en los artículos 357, 357 Bis, 358 y 359 de la Ley Federal del Trabajo:

"Artículo 357. Los trabajadores y los patrones, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen

<sup>9</sup> *Caso Lagos del Campo contra Perú*. Sentencia de 31 de agosto de 2017 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C, número 340, párrafo 156. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú*. Sentencia de 3 de marzo de 2005 (Fondo, reparaciones y costas), Serie C, número 72, párrafo 70.

<sup>10</sup> *Caso Lagos del Campo contra Perú*, citado, párrafos 157 y 158.

<sup>11</sup> *Caso Lagos del Campo contra Perú*, citado, párrafo 162.



convenientes, así como el de afiliarse a éstas, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

"Las organizaciones de trabajadores y de patrones deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus representantes en su constitución, funcionamiento o administración.

"Se consideran actos de injerencia las acciones o medidas tendientes a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un patrón o una organización de patrones, o a apoyar de cualquier forma a organizaciones de trabajadores con objeto de colocarlas bajo su control. Las prestaciones pactadas en la contratación colectiva no serán consideradas como actos de injerencia.

"Cualquier injerencia indebida será sancionada en los términos que disponga la ley."

"Artículo 357 Bis. El reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones de trabajadores y patrones, así como sus federaciones y confederaciones no estará sujeta a condiciones que impliquen restricción alguna a sus garantías y derechos, entre ellos a:

"I. Redactar sus estatutos y reglamentos administrativos;

"II. Elegir libremente sus representantes;

"III. Organizar su administración y sus actividades;

"IV. Formular su programa de acción;

"V. Constituir las organizaciones que estimen convenientes, y

"VI. No estarán sujetos a disolución, suspensión o cancelación por vía administrativa."



"Artículo 358. Los miembros de los sindicatos, federaciones y confederaciones, cuentan con los derechos de libre afiliación y de participación al interior de éstas, los cuales implican las siguientes garantías:

"I. Nadie puede ser obligado a formar o no parte de un sindicato, federación o confederación. Cualquier estipulación que desvirtúe de algún modo esta disposición se tendrá por no puesta;

"II. Los procedimientos de elección de sus directivas deberán salvaguardar el pleno ejercicio del voto personal, libre, directo y secreto de los miembros, así como ajustarse a reglas democráticas y de igualdad de género, en términos del artículo 371 de esta ley. El periodo de duración de las directivas no podrá ser indefinido o de una temporalidad tal que obstaculice la participación democrática de los afiliados, y tampoco podrá ser lesivo al derecho de votar y ser votado;

"III. Las sanciones que impongan los sindicatos, federaciones y confederaciones a sus miembros deberán ceñirse a lo establecido en la ley y en los estatutos; para tal efecto se deberá cumplir con los derechos de audiencia y debido proceso del involucrado, y

"IV. La directiva de los sindicatos, federaciones y confederaciones deberá rendirles cuenta completa y detallada de la administración de su patrimonio, en términos del artículo 373 de esta ley.

"Cualquier estipulación que establezca multa convencional en caso de separación del sindicato o que desvirtúe de algún modo la disposición contenida en el párrafo anterior, se tendrá por no puesta."

"Artículo 359. Los sindicatos tienen derecho a redactar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción."

Los pronunciamientos de la Corte Interamericana permiten advertir que la libertad de asociación en materia laboral tiene un ámbito de protección amplio que exige garantizar su ejercicio efectivo no sólo a los sindicatos, sino a otro



tipo de asociaciones, y que comprende los derechos de la propia organización, sus representantes y sus miembros. También se destaca que la libertad de asociación en materia laboral no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar agrupaciones, sino que comprende, además, inseparablemente, el derecho apropiado para ejercer esa libertad, así como un conjunto amplio de derechos y facultades cuya titularidad puede corresponder a la organización en su conjunto, a sus representantes o dirigentes o a la persona trabajadora en lo individual.

Aunado a lo anterior, conforme al artículo 1o, tercer párrafo, constitucional, debe considerarse que la protección del derecho a la libertad sindical no se reduce a la obligación del Estado de abstenerse de intervenir, sino que también las autoridades públicas, incluso el legislador, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar, esos derechos. Específicamente, la obligación de proteger se traduce en adoptar las medidas necesarias para que los propios particulares –como empleadores, así como las propias organizaciones, representantes o incluso los trabajadores, entre otros– no interfieran en el disfrute y ejercicio de esas libertades.

De la interpretación del marco constitucional y convencional expuesto, se advierte la configuración de la libertad de organización de los sindicatos, la cual se traduce en el derecho de autorregulación y autogobierno, y la autonomía, como garantía que obliga al Estado y a los poderes públicos a abstenerse de toda intervención, pero que también obliga a la autoridad estatal a adoptar las medidas necesarias para la protección de dicha libertad. Asimismo, se prevé que las organizaciones de trabajadores deben ser protegidas de todo acto de injerencia proveniente de otras organizaciones o de los empleadores.

Como corolario de las normas y criterios que protegen la libertad sindical, es posible sostener que las normas legislativas pueden autorizar la intervención de la autoridad competente para proteger el ejercicio efectivo de esa libertad en la interacción entre sindicatos, asociaciones de trabajadores, representantes sindicales y agremiados, sin que ello implique un acto de intervención prohibido por las normas convencionales. Lo relevante, entonces, será determinar si las disposiciones legales impugnadas son idóneas para reforzar los derechos inherentes a la propia libertad sindical y al derecho de sindicación, o bien si se trata



de límites externos a esos derechos fundamentales que deben estar debidamente justificados, como toda restricción.

**QUINTO.—Estudio del artículo 110, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo.** En su tercer concepto de violación, el sindicato quejoso alega la inconstitucionalidad del artículo 110, fracción VI, segundo párrafo, de la Ley Federal del Trabajo, al contravenir los principios de libertad y autonomía de las organizaciones sindicales, reconocidos en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo.

En ese sentido, sostiene que la disposición impugnada vulnera la voluntad colectiva de los miembros de un sindicato contenida en sus estatutos, en los cuales se determinan las reglas y procedimientos que habrán de regirlos, incluida la forma de pago y monto de las cuotas sindicales, por lo que también contradice lo establecido en el artículo 371, fracción XII, de la Ley Federal del Trabajo.

La porción normativa combatida establece lo siguiente:

"Artículo 110. Los descuentos en los salarios de los trabajadores, están prohibidos salvo en los casos y con los requisitos siguientes:

"...

"VI. Pago de las cuotas sindicales ordinarias previstas en los estatutos de los sindicatos.

"El trabajador podrá manifestar por escrito su voluntad de que no se le aplique la cuota sindical, en cuyo caso el patrón no podrá descontarla; ..."

Como se observa, si bien el legislador estableció en principio, la regla general consistente en la prohibición de realizar cualquier descuento a los salarios de los trabajadores, lo cierto es que también previó diferentes hipótesis de excepción, para lo cual reguló expresamente los supuestos y requisitos conforme a



los cuales es posible llevar a cabo dichos descuentos, entre ellos, los relativos al pago de las cuotas sindicales ordinarias.

De esa manera, la ley laboral establece un sistema de recaudación en el que el patrón actúa como colaborador en su calidad de pagador del salario, imponiéndole la obligación de retener a sus trabajadores el monto correspondiente a las cuotas sindicales, salvo en el caso de que el trabajador manifieste su voluntad de que no se le apliquen tales descuentos. Finalmente, el patrón deberá hacer llegar los montos retenidos a la organización sindical correspondiente.

A juicio de esta Segunda Sala, es infundado el concepto de violación del sindicato quejoso, en tanto que el artículo impugnado no contraviene los derechos de libertad ni de autonomía sindical, al reconocer la posibilidad de que el trabajador se niegue al descuento de las cuotas sindicales de su salario.

Entre los aspectos a regular por los sindicatos en sus estatutos está el relativo a las cuotas que deben aportar sus agremiados, pues debe recordarse que los sindicatos como personas jurídicas tienen derecho a contar con un patrimonio a efecto de cumplir con las finalidades para las que fueron constituidos, el cual se integra, entre otros recursos, precisamente por las contribuciones que aportan sus afiliados.

Al respecto, el artículo 371, fracción XII, de la Ley Federal del Trabajo, señala:

"Artículo 371. Los estatutos de los sindicatos contendrán:

"...

"XII. Forma de pago y monto de las cuotas sindicales. ..."

Como se observa, la determinación, naturaleza, forma de pago y monto de las cuotas sindicales son aspectos no regulados por la ley, sino que se ubican dentro del derecho de autodeterminación de los sindicatos, al ser definidos en sus estatutos con base en su libertad y autonomía sindical.



En relación con el derecho de las organizaciones sindicales de redactar sus propios estatutos, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo ha sido enfático en reconocer la mayor autonomía de las organizaciones sindicales para regir su funcionamiento y administración, así como de organizar su administración y sus actividades, limitando la actuación del Estado para intervenir en su configuración.<sup>12</sup>

Conforme a lo expuesto, contrariamente a lo que alega el sindicato quejoso, la posibilidad de que los trabajadores se nieguen al descuento de las cuotas sindicales de su salario no viola los derechos de libertad y autonomía de las organizaciones sindicales, pues se trata de una medida que tiende a garantizar la expresión de la voluntad de los trabajadores hacia el interior de los sindicatos.

En efecto, de la revisión de los trabajos legislativos, se advierte que durante la discusión del dictamen de la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados, se razonó como parte de las medidas para fortalecer la participación de los trabajadores en la vida sindical, la importancia de reconocer su voluntad a efecto de negarse a la recaudación de las cuotas sindicales vía descuentos a su salario. Al formular su reserva el diputado Justino Arriaga Rojas expresó lo siguiente:

"... Estoy de acuerdo que en esta oportunidad y en esta iniciativa, en este dictamen que estamos discutiendo y que estaremos votando ya en lo particular, este tipo de decisiones de seguir fortaleciendo a los trabajadores, nos van a ayudar, no solamente como lo antecedió la diputada en el uso de la palabra en el fortalecimiento de la rendición, transparencia, en el trabajo dentro de los sindicatos mexicanos, sino también fortalecer a que los trabajadores conozcan de primera mano, y que no sean los últimos, porque en muchos de los casos son

<sup>12</sup> *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 6a. edición, Organización Internacional del Trabajo, 2018, párrafo 565.

"565. Para que las organizaciones tengan derecho a elaborar sus propios estatutos y reglamentos con libertad absoluta, la legislación nacional debería limitarse tan sólo a sentar las condiciones formales que deberán respetar los estatutos, los cuales, junto con los reglamentos correspondientes, no necesitarán la aprobación previa de las autoridades públicas para entrar en vigor."



los trabajadores, los obreros, los últimos en enterarse cuando hay modificaciones en el contrato colectivo de trabajo. Entonces, la propuesta es seguir poniendo al trabajador en el centro de este dictamen, de esta reforma fundamental para la vida laboral y económica de nuestro país. ..."

Dicho comentario forma parte de una reiterada aceptación de los legisladores, respecto a las malas prácticas de los sindicatos en el manejo de las cuotas aportadas por sus agremiados, así como a la falta de transparencia en su administración. Lo que condujo a ampliar la libertad de los trabajadores al interior de las organizaciones para que pudieran decidir pagar o no las cuotas sindicales.<sup>13</sup>

Asimismo, con motivo de esta reforma se adicionaron diversos mecanismos a efecto de asegurar la participación de los trabajadores al interior de los sindicatos; ejemplo de ello es la obligación de las organizaciones de transparentar el contenido de sus estatutos, así como de los contratos colectivos, con la finalidad de garantizar que los trabajadores tengan acceso directo a estos documentos y, por tanto, estén en condiciones de ejercer el cumplimiento de sus derechos.

En ese orden de ideas, se desprende que la intención del legislador al establecer la posibilidad de que el trabajador se oponga al descuento de las cuotas sindicales de su salario, fue fortalecer su participación al interior de las organizaciones sindicales, permitiéndoles decidir sobre el descuento de tales recursos como una expresión de su libre voluntad de continuar o no respaldando las acciones de sus organizaciones.

Ello debido a que el pago de las cuotas sindicales constituye una manifestación de apoyo de los trabajadores hacia los sindicatos, así como a quienes los representan, al hacerlo con la confianza de que éstos buscarán la defensa de

<sup>13</sup> Ello quedó reflejado durante la intervención de la senadora Kenia López Rabadán, al discutir el dictamen formulado por las Comisiones Unidas de Trabajo Previsión Social y Estudios Legislativos, quien expresamente manifestó: "*La libertad sindical implica la posibilidad de pertenecer a un sindicato, pero también la posibilidad de no pertenecer a ningún sindicato. La libertad, implica también la posibilidad de pagar cuotas, pero también el derecho de no pagarlas si así lo deciden los trabajadores.*"



sus intereses mediante el mejoramiento de sus condiciones de trabajo; de ahí que la decisión de negarse al descuento de las cuotas constituye una expresión en el marco de su derecho de libertad de sindicación, la cual supone puedan decidir entre continuar respaldando o no a sus organizaciones.

En relación con el requisito de consentimiento de los trabajadores, para realizar los descuentos de las cuotas sindicales a sus salarios, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo ha señalado:

"122. Respecto del proyecto de ley para revisar el Reglamento de Trabajo para los Empleados del Gobierno con el fin de reforzar la disposición referida al descuento de las cuotas sindicales en nómina, el comité toma nota de que, según indica el Gobierno, la revisión tiene como principal objetivo proteger los derechos de propiedad de los funcionarios públicos, exigiéndose de manera obligatoria el consentimiento previo por escrito de la persona interesada para la retención de toda clase de aportes, cualquiera fuese su designación o rótulo, incluidas las cuotas sindicales. Sin embargo, el comité observa que en el Reglamento de Trabajo para los Empleados del Gobierno se prohíbe el descuento de cuotas sindicales en nómina, salvo que en la legislación se establezca lo contrario o cuando ello se juzgue necesario. El comité recuerda que debería evitarse la supresión de la posibilidad de percibir las cotizaciones sindicales en nómina, que pudiera causar dificultades financieras para las organizaciones sindicales, pues no propicia que se instauren relaciones profesionales armoniosas. La cuestión del descuento de las cuotas sindicales por los empleadores y su transferencia a los sindicatos ha de resolverse por negociación colectiva entre los empleadores y los sindicatos en su conjunto, sin obstáculos de carácter legislativo [Recopilación, *Op. cit.*, párrafos 475 y 481]. Si bien observa que el requisito del consentimiento por escrito para el descuento de cuotas sindicales no sería contrario a los principios de la libertad sindical, el comité pide al Gobierno que garantice la observancia de los principios anteriormente mencionados y que garantice que ninguna disposición legal que reglamente los descuentos menoscabará el derecho a examinar esta cuestión mediante una negociación colectiva."<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Caso 1865 (República de Corea). Informe 363, marzo de 2012, párrafo 122. También consultable en *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 6a. edición, Organización Internacional del Trabajo, 2018, párrafo 693.



Del citado criterio, se advierte que el Comité de Libertad Sindical reconoció la validez del requisito de consentimiento por escrito de los trabajadores para el descuento de las cuotas sindicales de sus salarios, debido a que no contraviene el principio de libertad de los sindicatos. En el entendido de que los Estados no deben impedir la posibilidad de recaudar las cuotas sindicales mediante los descuentos vía nómina, además de garantizar a las organizaciones el derecho a establecer, mediante la negociación colectiva, un sistema de deducción sin injerencia de las autoridades públicas.<sup>15</sup>

En ese contexto, esta Segunda Sala considera válida la medida establecida por el legislador, al reconocer la posibilidad de que el trabajador se niegue a que las cuotas sindicales le sean descontadas de su salario por el empleador, debido a que se trata de una medida dirigida a fortalecer la voluntad de los trabajadores en el ejercicio de sus derechos al interior de los sindicatos, la cual no viola la libertad de los sindicatos ni su autonomía.

En efecto, si bien es cierto que el cumplimiento de los objetivos de las organizaciones sindicales depende en gran medida de los recursos económicos con los que dispongan, en los que están incluidos las contribuciones aportadas por los agremiados, lo cierto es que ello no puede ser en detrimento de la voluntad del trabajador hacia el interior del sindicato.

De esa manera, los sindicatos deben trabajar para contar con el respaldo y confianza de sus agremiados, a través de acciones que persigan efectivamente el cumplimiento de su objeto, esto es, la mejora y defensa de los intereses de los trabajadores, de tal manera que estos últimos se sientan plenamente representados.

En ese sentido, la decisión del trabajador de oponerse a que el empleador le descuente las cuotas sindicales de su salario, no constituye una intervención en el derecho de los sindicatos de determinar las contribuciones que deben aportar los agremiados, ni tampoco una injerencia en el destino de sus recursos, pues únicamente se trata de la determinación del trabajador en lo individual de

---

<sup>15</sup> *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 6a. edición, Organización Internacional del Trabajo, 2018, párrafo 1295.



no continuar aportando tales contribuciones la cual, en todo caso, quedará sujeta a las consecuencias que al respecto se establezcan en los estatutos de la organización sindical.

Ello pues de conformidad con los artículos 2o. del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, así como 357 de la Ley Federal del Trabajo, el derecho de los trabajadores de afiliarse a las organizaciones sindicales queda condicionado al deber de observar sus estatutos, los cuales representan la voluntad colectiva de sus integrantes, de ahí que deba estarse a lo que ellos establezcan.

Asimismo, contrariamente a lo que alega el sindicato recurrente la disposición impugnada tampoco contraviene los procedimientos y requisitos para asegurar la negociación colectiva, pues en términos de lo establecido por el Comité de Libertad Sindical, nada impide a los sindicatos pactar con el empleador un sistema de deducción de cuotas sindicales vía la negociación del contrato colectivo de trabajo.

Además, como se señaló la ley laboral permite expresamente el sistema de cobro de las cuotas mediante los descuentos a los salarios de los trabajadores; de tal manera, que el empleador tiene la obligación conforme al artículo 132, fracción XXII, de la Ley Federal del Trabajo,<sup>16</sup> de llevar a cabo dichos descuentos cuando así lo soliciten las organizaciones sindicales.

En ese orden de ideas, la disposición impugnada no vulnera los artículos 123, apartado A, fracción XVI, de la Constitución Federal, así como 2o. y 3o. del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, en tanto que establece una medida encaminada al fortalecimiento de la libertad individual de los trabajadores.

**SEXTO.—Estudio del artículo 358, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo.** En sus conceptos de violación, el sindicato quejoso alega que la ren-

<sup>16</sup> "Artículo 132. Son obligaciones de los patrones:

"...

"XXII. Hacer las deducciones que soliciten los sindicatos de las cuotas sindicales ordinarias, siempre que se compruebe que son las previstas en el artículo 110, fracción VI; ..."



dición de cuentas completa y detallada de la administración del patrimonio de los trabajadores es violatoria de los derechos de autonomía y libertad sindical, ya que interviene, limita y entorpece el derecho establecido en sus estatutos en cuanto a su administración, particularmente, relacionada con los recursos con los que opera; máxime que no existe justificación que derive de la exposición de motivos del decreto de reforma a la ley laboral.

El contenido del artículo reclamado establece lo siguiente:

"Artículo 358. Los miembros de los sindicatos, federaciones y confederaciones, cuentan con los derechos de libre afiliación y de participación al interior de éstas, los cuales implican las siguientes garantías:

"I. Nadie puede ser obligado a formar o no parte de un sindicato, federación o confederación. Cualquier estipulación que desvirtúe de algún modo esta disposición se tendrá por no puesta;

"II. Los procedimientos de elección de sus directivas deberán salvaguardar el pleno ejercicio del voto personal, libre, directo y secreto de los miembros, así como ajustarse a reglas democráticas y de igualdad de género, en términos del artículo 371 de esta ley. El periodo de duración de las directivas no podrá ser indefinido o de una temporalidad tal que obstaculice la participación democrática de los afiliados, y tampoco podrá ser lesivo al derecho de votar y ser votado;

"III. Las sanciones que impongan los sindicatos, federaciones y confederaciones a sus miembros deberán ceñirse a lo establecido en la ley y en los estatutos; para tal efecto se deberá cumplir con los derechos de audiencia y debido proceso del involucrado, y

**"IV. La directiva de los sindicatos, federaciones y confederaciones deberá rendirles cuenta completa y detallada de la administración de su patrimonio, en términos del artículo 373 de esta ley.**

"Cualquier estipulación que establezca multa convencional en caso de separación del sindicato o que desvirtúe de algún modo la disposición contenida en el párrafo anterior, se tendrá por no puesta."



En lo que interesa, el artículo impugnado prevé que la directiva de los sindicatos, federaciones y confederaciones tiene el deber de rendir cuentas completa y detalladamente de la administración de su patrimonio a los trabajadores, como una garantía de su derecho de libre afiliación y de participación.

Esta Segunda Sala estima que los conceptos de violación son infundados, de conformidad con las consideraciones siguientes.

De acuerdo con el marco expuesto del derecho de libertad sindical, el límite previsto en el artículo 358, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo consistente en el deber que tienen las organizaciones sindicales de rendir cuentas completas y detalladas de la administración de su patrimonio está justificado constitucional y legalmente, pues se trata de un derecho de los propios agremiados para participar en la organización y administración del sindicato.

En efecto, como se adelantó, de la lectura de los trabajos legislativos de los que derivó la reforma impugnada se advierte que el legislador partió de la libertad sindical al establecer como finalidad la de garantizar las exigencias democráticas de las organizaciones sindicales, de donde estableció como garantía para sus propios miembros, el deber de la directiva de rendir cuentas de la administración del patrimonio sindical con el objeto de que los trabajadores conozcan el manejo de los recursos aportados.

Sin que ello implique una vulneración a los derechos de autonomía y libertad sindical, pues tal garantía no puede traducirse en una limitación o intervención en la administración de los recursos con los que operan, sino que más bien es un elemento necesario para que la propia directiva, en los términos que establezcan sus estatutos, rinda cuentas a sus agremiados en beneficio de la administración transparente y democrática de la propia organización.

Es importante recordar que esta Sala al resolver el amparo en revisión 643/2013, analizó el artículo 373 de la Ley Federal del Trabajo, y determinó que la efectiva rendición de cuentas sobre el estado que guarde la administración de los recursos sindicales, así como la información que le sirva de sustento dada a conocer a los trabajadores, constituyen mecanismos encaminados a la correcta administración del patrimonio sindical y, por ende, al fortalecimiento de la condición democrática que debe regir la vida interna de ese tipo de organizaciones,



en tanto que la honesta y transparente aplicación de los recursos sindicales es necesaria y útil para alcanzar los legítimos propósitos de los sindicatos conforme a la normatividad aplicable y, en consecuencia, para beneficiar a sus agremiados mediante el constante mejoramiento de sus condiciones laborales.

Así, si bien en la norma reclamada se imponen obligaciones a cargo de la directiva sindical en materia de rendición de cuentas y transparencia, lo cierto es que con ello no se transgrede la libertad sindical, pues su propósito tiene como sustento el sistema de vida democrático.

A su vez, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo ha establecido que en el caso de que sea indispensable establecer disposiciones legislativas que regulen detalladamente el funcionamiento interno de las organizaciones de trabajadores, éstas deberán limitarse a establecer un marco general, dejando a las organizaciones la mayor autonomía posible para regir su funcionamiento y administración; en tanto que las restricciones deben tener como único objetivo garantizar los intereses de los afiliados.<sup>17</sup>

Conforme a lo expuesto, contrariamente a lo que alega el sindicato quejoso, la rendición de cuentas completa y detallada de la administración del patrimonio de los trabajadores no viola los derechos de libertad y autonomía de las organizaciones sindicales, pues no impide que éstas determinen la administración o funcionamiento en su interior, ni tampoco conlleva una injerencia en el destino de sus recursos, en tanto que constituye una garantía de que los trabajadores conozcan el destino y fin de sus aportaciones.

<sup>17</sup> *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 6a. edición, Organización Internacional del Trabajo, 2018, párrafo 563.

"563. Las disposiciones legislativas que regulan detalladamente el funcionamiento interno de las organizaciones de trabajadores y de empleadores entrañan graves riesgos de injerencia por las autoridades públicas. En caso de que su adopción fuera considerada indispensable por las autoridades, estas disposiciones deberían limitarse a establecer un marco general, dejando a las organizaciones la mayor autonomía posible para regir su funcionamiento y administración. Las restricciones a este principio deberían tener como únicos objetivos garantizar el funcionamiento democrático de las organizaciones y salvaguardar los intereses de sus afiliados.

"Por otra parte, debería preverse un recurso ante un órgano judicial, imparcial e independiente, a fin de evitar todo riesgo de injerencia excesiva o arbitraria en el libre funcionamiento de las organizaciones."



De ahí, que contrario a lo alegado por el sindicato quejoso, en la exposición de motivos, sí se analizó la conveniencia de que se incorporara la rendición de cuentas en la legislación laboral.

Por otro lado, el sindicato quejoso argumenta que el precepto impugnado vulnera el derecho de salvaguardar los datos personales de la asociación sindical, de conformidad con el artículo 6o., apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; argumento que esta Segunda Sala estima infundado.

Al respecto, el artículo 6o., apartado A y 16, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen:

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

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

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

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

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



"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o **sindicato** que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, **es pública** y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer **el principio de máxima publicidad**. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

**"II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.**

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

"IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

"V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

"VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

"VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.



"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

"El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

"En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

"El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres Ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

"El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.



"Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

"El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

"En caso de que el presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

"Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

"En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

"El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.



"El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

"La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

"Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

"El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano. ..."

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

"Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. ..."

En principio, en el artículo 6o. constitucional se reconocen los derechos y prerrogativas del derecho de acceso a la información y protección de datos personales.



En nuestro marco jurídico existen dos sistemas de salvaguarda de ese derecho. Uno de ellos es el relacionado con la protección de los datos personales en posesión de autoridades, cuyas bases y principios están desarrollados en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, el cual impone al Estado la obligación de difundir y garantizar aquella información que tenga el carácter de pública y sea de interés general, entendiéndose por ello, todos los datos, hechos, noticias, opiniones e ideas que puedan ser difundidos, recibidos, investigados, acopiados, almacenados, procesados o sistematizados por cualquier medio, instrumento o sistema, en posesión de la autoridad por causa del ejercicio de funciones de derecho público.

Un segundo sistema es el relativo a la protección de los datos personales en posesión de los particulares, regulado en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, que establece que la información relativa a la vida privada y los datos personales serán protegidos en los términos y con las excepciones que fijarán las leyes y que, sin requerir acreditar interés alguno o justificar la utilización, toda persona tendrá acceso gratuito a sus datos personales o a su rectificación.

Por su parte, el artículo 16, párrafo segundo, de la Constitución reconoce el derecho a la protección de datos personales, así como el derecho a la oposición de la publicación de información personal, lo cual se realizará en los términos que fijen las leyes respectivas, en las que se establecerán los casos de excepción a los principios que rigen el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

Finalmente, el artículo 123, apartado A, fracciones XVI y XXII Bis, constitucional, menciona que los trabajadores tienen derecho de formar sindicatos para la defensa de sus intereses y que los procedimientos y requisitos que establezca la ley para asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores y patrones, deberán garantizar, entre otros, los siguientes principios: a) representatividad de las organizaciones sindicales, y b) certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo.

De lo anterior se infiere que los trabajadores que se asocian en sindicatos gozan de la protección de sus datos personales en posesión de los particulares



o de cualquier autoridad, de conformidad con los principios y reglas que se derivan del artículo 6o. constitucional que obligan a transparentar la información que posean.

Es importante mencionar que esta Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión 144/2014,<sup>18</sup> determinó que en términos del artículo 6o. constitucional, los sindicatos como personas morales cuentan con un espacio que debe ser protegido constitucionalmente frente a terceros, por lo que de acuerdo con el citado precepto constitucional, en relación con el artículo 16, párrafo segundo, puede negarse el acceso público a aquella información que los sindicatos entreguen a la autoridad, cuando tal documentación sea de índole privado, por contener datos que, de alguna manera, podrían equipararse a los personales y/o privados, o bien, se actualice alguno de los supuestos que prevean las leyes para la reserva temporal.

Mientras que las autoridades deberán analizar si la información con que cuentan tiene el carácter de reservada y/o confidencial, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.

En ese sentido, se estableció que conforme al segundo párrafo del artículo 16 constitucional, los sindicatos son titulares de los derechos de acceso, rectificación y cancelación de la información protegida por equipararse a datos personales, así como a manifestar su oposición, los cuales pueden limitarse por la ley, donde pueden establecerse supuestos de excepción a los principios que rigen el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

Asimismo, se estipuló que otra consecuencia de la expansión de los derechos de protección de datos personales a los sindicatos es que a dichas organizaciones resulta aplicable, en lo conducente, la protección de los datos personales contenida en las normas reglamentarias de los artículos 6o. y 16, segundo párrafo, de la Constitución Federal, a saber: Ley Federal de Transparencia y Acceso

<sup>18</sup> Resuelto en sesión de dieciocho de junio de dos mil catorce, por unanimidad de cinco votos.



a la Información Pública Gubernamental y Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

Así, en el caso particular, el artículo 358, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo prevé que la directiva de los sindicatos, federaciones y confederaciones tiene el deber de rendir cuentas completa y detalladamente de la administración de su patrimonio a los trabajadores, como una garantía de su derecho de libre afiliación y de participación.

Es decir, el artículo menciona el deber de rendir cuentas sobre la administración de su patrimonio hacia los trabajadores que conforman el sindicato, como parte del principio de representatividad de las organizaciones sindicales, pues son ellos quienes con las cuotas sindicales conforman el patrimonio del sindicato o parte importante del mismo.

De ahí que la asociación sindical al rendir cuentas a sus agremiados debe estar a lo dispuesto en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, la cual establece el tratamiento que un particular debe dar a la información personal en posesión de particulares, cuyo fin es garantizar la privacidad y el derecho de autodeterminación informativa de las personas.

Consecuentemente, la norma reclamada no vulnera el derecho de acceso a la información y protección de datos personales, pues parte del principio de representatividad de sus agremiados es precisamente brindarles información del patrimonio del sindicato y su administración, por ser quienes lo integran y aportan sus cuotas.

**SÉPTIMO.—Estudio del artículo 371, fracciones IX, IX Bis, IX Ter, X y XIV Bis, de la Ley Federal del Trabajo.** En el segundo concepto de violación, el sindicato recurrente aduce que en las porciones normativas impugnadas el legislador fue más allá del Texto Constitucional, y estableció como requisito adicional para la elección de las directivas sindicales que el voto sea directo. Argumenta que ello no sólo es contrario a la Constitución, sino que también por sí mismo es grave y además vulnera la autonomía y libertad sindical.

Las normas reclamadas establecen:



"Artículo 371. Los estatutos de los sindicatos contendrán:

"...

"IX. Procedimiento para la elección de la directiva sindical y secciones sindicales, el cual se llevará a cabo mediante el ejercicio del voto directo, personal, libre, directo y secreto.

"Para tal efecto, los estatutos deberán observar las normas siguientes:

"a) La convocatoria de elección se emitirá con firma autógrafa de las personas facultadas para ello, debiendo precisar fecha, hora, lugar del proceso y demás requisitos estatutariamente exigidos;

"b) La convocatoria deberá publicarse en el local sindical y en los lugares de mayor afluencia de los miembros en el centro de trabajo, con una anticipación mínima de diez días;

"c) El lugar que se determine para la celebración del proceso electoral, así como la documentación y materiales que se elaboren para la realización, deberán garantizar que la votación se desarrolle de forma segura, directa, personal, libre y secreta;

"d) Se integrará un padrón completo y actualizado de los miembros del sindicato con derecho a votar, que deberá publicarse y darse a conocer entre éstos con al menos tres días de antelación a la elección;

"e) Establecer un procedimiento que asegure la identificación de los afiliados que tengan derecho a votar; y,

"f) La documentación, material y boletas para la elección de integración de los órganos internos de los sindicatos a que se refiere este inciso, contendrá cuando menos los siguientes datos y requisitos:

"1. Municipio y entidad federativa en que se realice la votación;

"2. Cargo para el que se postula al candidato o candidatos;



"3. Emblema y color de cada una de las planillas que participan con candidatos en la elección de que se trate;

"4. El nombre completo del candidato o candidatos a elegir, y

"5. Las boletas deberán validarse en el reverso con las firmas de por lo menos dos integrantes de la Comisión Electoral que para tales efectos acuerde el sindicato.

"El procedimiento de elección que realicen los miembros de un sindicato respecto al Secretario General o su equivalente a nivel nacional, estatal, seccional, local o municipal, se realizará de manera independiente de la elección de delegados a los congresos o convenciones sindicales, cumpliendo con los requisitos a que se refiere este inciso.

"En virtud de que estos requisitos son esenciales para expresar la libre voluntad de los afiliados al sindicato, de incumplirse éstos, el procedimiento de elección carecerá de validez, ya sea a nivel general o seccional, según sea el caso;

"IX Bis. En la integración de las directivas sindicales se establecerá la representación proporcional en razón de género;

"IX Ter. Normas para la integración y funcionamiento de una instancia de decisión colegiada, que será responsable de organizar y calificar los procedimientos de elección de los órganos internos del sindicato;

"X. Periodo de duración de la directiva sindical y de las representaciones seccionales. En el caso de reelección, será facultad de la asamblea decidir mediante voto personal, libre, directo y secreto el periodo de duración y el número de veces que pueden reelegirse los dirigentes sindicales. El periodo de duración de la directiva y en su caso la reelección, deberán respetar las garantías a que se refiere el artículo 358, fracción II, de esta ley;

"...

"XIV Bis. Procedimiento para llevar a cabo la consulta a los trabajadores mediante voto personal, libre y secreto para la aprobación del contenido de



contratos colectivos de trabajo iniciales y de sus revisiones. Para tal efecto, los estatutos deberán observar el procedimiento contemplado en el artículo 390 Ter, fracción II de la presente ley, y ..."

Como se advierte, el artículo 371, fracción XIV Bis, de la Ley Federal del Trabajo no regula la elección de sus representantes, sino el procedimiento para llevar a cabo la consulta a los trabajadores para la aprobación del contenido de los contratos colectivos; requisito que se analizará al estudiar el artículo 390 Ter de dicho ordenamiento, y no en el presente apartado. Por tanto, los argumentos dirigidos a impugnar esa fracción por condicionar el procedimiento de elección de las directivas resultan inoperantes, en virtud de que dicha porción normativa no regula tal materia.

Por otra parte, en el artículo 371, fracciones IX, IX Bis, IX Ter y X, de la Ley Federal del Trabajo se prescribe el contenido mínimo de los estatutos sindicales; se prevé el procedimiento que debe seguirse para la elección de la directiva sindical y secciones sindicales, y se establece que éste deberá realizarse mediante el ejercicio del voto directo, personal, libre y secreto. Éste es el contenido normativo que impugna el quejoso por vulnerar la autonomía y la libertad sindical.

Los conceptos de violación son infundados, ya que esta Segunda Sala considera válido que el legislador haya establecido que la elección de las directivas sindicales y secciones sindicales deba realizarse mediante voto directo, además de personal, libre, y secreto.

La impugnación confronta las porciones normativas cuestionadas con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 123, apartado A, fracción XXII Bis, de la Constitución Federal, cuyo contenido es el 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:



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

"XXII Bis. Los procedimientos y requisitos que establezca la ley para asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores y patrones, deberán garantizar, entre otros, los siguientes principios:

"a) Representatividad de las organizaciones sindicales, y

"b) Certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo.

"Para la resolución de conflictos entre sindicatos, la solicitud de celebración de un contrato colectivo de trabajo y la elección de dirigentes, el voto de los trabajadores será personal, libre y secreto. La ley garantizará el cumplimiento de estos principios. Con base en lo anterior, para la elección de dirigentes, los estatutos sindicales podrán, de conformidad con lo dispuesto en la ley, fijar modalidades procedimentales aplicables a los respectivos procesos. ..."

En el segundo párrafo de la fracción transcrita se establece literalmente que para la elección de los dirigentes de los sindicatos el voto de los trabajadores será personal, libre y secreto. En su letra no impone ni prohíbe que el voto sea directo o indirecto.

No obstante, esa falta de previsión no se traduce en la prohibición de que el legislador imponga que el voto deba ser directo. Más bien, la citada porción normativa contiene las reglas mínimas que deben observarse en la elección de los dirigentes sindicales, en el entendido de que el legislador cuenta con facultades para regular esos sistemas de votación de modo que cumplan satisfactoriamente los fines constitucionales en materia de libertad y democracia sindicales.

A efecto de determinar la regularidad constitucional de las normas reclamadas, resulta necesario determinar si dichas disposiciones implican una intervención del Estado que limite la libertad sindical o impida su ejercicio, en los términos del artículo 3o. del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, o bien implican una regulación idónea para garantizar ese derecho.



Para realizar ese análisis, se atenderá al primer párrafo de la fracción XXII Bis del apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal. En él se prevé que los procedimientos y requisitos que establezca la ley para asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores y patrones, deberán garantizar, entre otros, los siguientes principios: a) representatividad de las organizaciones sindicales, y b) certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo.

Del proceso legislativo del que derivó la aprobación del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, se advierte que la adición de esa fracción ameritó un comentario especial en el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados (Revisora):<sup>19</sup>

"... Por último, esta Comisión de Puntos Constitucionales considera sumamente necesario enfatizar dos aspectos relativos a:

**"Primero.** Los derechos adquiridos de los trabajadores, y

**"Segundo.** El régimen que asegure la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores y patrones, pretendido en el párrafo último de la fracción XXII bis del art. 123 constitucional.

"A continuación se analizan los aspectos señalados:

**"Primero.** En lo tocante a los derechos adquiridos de los trabajadores, debe tenerse en cuenta el contenido de los art. quinto, con relación a los diversos tercero, párrafo primero y segundo transitorios del decreto ahora propuesto.

"...

"En tal sentido, se desprende que, según lo previsto en el referido art. quinto, en todos los casos, los derechos de los trabajadores que tienen a su cargo la atención de «las Juntas de Conciliación y Arbitraje y, en su caso, la

<sup>19</sup> Publicado en la Gaceta Parlamentaria, el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, como anexo IX.



Secretaría del Trabajo y Previsión Social o las autoridades locales laborales», «se respetarán conforme a la ley».

“... ”

“**Segundo.** Por lo que se refiere al régimen que asegure la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores y patrones, pretendido en el párrafo último de la fracción XXII bis del art. 123 constitucional, debe decirse lo siguiente:

“El sentido de la referida fracción XXII bis es establecer principios mínimos e irreductibles, que deberán observarse siempre en «los procedimientos y requisitos que» deberán establecerse en «la ley» reglamentaria respectiva que al efecto el legislador secundario deba crear, a fin de «asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores y patrones» en dos rubros:

“(i) La representatividad de las organizaciones sindicales, y

“(ii) La certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo.

“Para ello, esta reforma constitucional que hoy se dictamina, señala que «para la resolución de conflictos entre sindicatos, la solicitud de celebración de un contrato colectivo de trabajo y la elección de dirigentes, **el voto de los trabajadores será personal, libre y secreto**», siendo esto, como se dijo, irreductible, pues como se indica al final de la fracción de mérito, «La ley garantizará el cumplimiento de estos principios», no estando supeditados a ninguna interpretación, condicionante o elemento ajeno a la redacción a adoptar.

“Esto significa que, la mención que se hace en la parte final del párrafo último de esta fracción XXII Bis –en el sentido de que, «con base en lo anterior, para la elección de dirigentes, los estatutos sindicales podrán, de conformidad con lo dispuesto en la ley, fijar modalidades procedimentales aplicables a los respectivos procesos»–, no puede entenderse desarticulada, pues la mención de que, «con base en lo anterior», al referirse a los principios que deben permear tales actividades, la mención posterior de que «la elección de dirigentes,



los estatutos sindicales podrán, de conformidad con lo dispuesto en la ley, fijar modalidades procedimentales aplicables a los respectivos procesos», no puede pasar por alto que deberán observarse esos principios.’

"Así, sólo existe la posibilidad de que:

"(i) La resolución de conflictos entre sindicatos sea mediante el voto de los trabajadores de manera personal, libre y secreto;

"(ii) La solicitud de celebración de un contrato colectivo de trabajo sea mediante el voto de los trabajadores de manera personal, libre y secreto, y

"(iii) La elección de dirigentes sea mediante el voto de los trabajadores de manera personal, libre y secreto.

"De tal suerte que, en estos dos rubros (derechos adquiridos y formas de elección), para la elección de dirigentes, los estatutos sindicales podrán, de conformidad con lo dispuesto en la ley, fijar modalidades procedimentales aplicables a los respectivos procesos, sin que puedan ser de otra forma que mediante el voto de los trabajadores de manera personal libre y secreto, reduciendo, por consiguiente las posibilidades de modalidades a aspectos de operatividad, convocatorias, participación, utilización de tecnologías de la información y comunicación, etcétera, que no menoscaben las tres características del voto de los trabajadores:

"(i) El carácter personalísimo;

"(ii) La libertad en su ejercicio, y

"(iii) La secrecía en su emisión."

En esta transcripción se advierte que el dictamen legislativo buscó fortalecer la representatividad de las organizaciones en el ejercicio de la libertad de negociación colectiva, y fue enfático en que los estatutos sindicales podrán, de conformidad con lo dispuesto en la ley, fijar modalidades procedimentales aplicables a los respectivos procesos, sin que puedan ser de otra forma que mediante el voto de los trabajadores de manera personal, libre y secreta, pudien-



do el legislador regular las modalidades de la elección sin que se menoscaben las tres características del voto de los trabajadores:

- (i) El carácter personalísimo;
- (ii) La libertad en su ejercicio, y
- (iii) La secrecía en su emisión.

De la lectura armónica de las fracciones XVI y XXII Bis del apartado A del artículo 123 constitucional, no es viable separar la libertad sindical de la obligación del Estado de asegurar la representatividad de las organizaciones sindicales, de modo que el ejercicio de los derechos inherentes a esa libertad debe garantizar una representatividad efectiva y auténtica de dichas organizaciones.

Como consecuencia, la Constitución garantiza el derecho al voto de los agremiados, mediante las características antes mencionadas de su carácter personalísimo, la libertad en su ejercicio y la secrecía en su emisión, por lo que todas las autoridades del Estado, incluyendo al legislador, tienen la obligación de proteger y hacer efectiva esa garantía, aun cuando ello signifique una carga o limitante a la organización en su conjunto o a sus representantes.

Por ello, el derecho a la libertad sindical y el de autonomía de las organizaciones no pueden interpretarse aisladamente para garantizar un espacio libre de cualquier intervención del Estado, sino que también implica la obligación del legislador de adoptar medidas para garantizar la efectiva representación de las organizaciones sindicales. Por tanto, resultan válidas las normas generales que tienden a hacer efectiva la propia libertad sindical, mediante la garantía de los derechos de participación democrática de sus agremiados, como es la exigencia de que el voto de los trabajadores sea directo como garantía de que se exprese de manera personalísima, libre y secreta.

Al respecto, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, en relación con la convencionalidad de la imposición del sistema de votación directa y secreta por el legislador para la elección de las directivas de los sindicatos, sostuvo lo siguiente:



"323. En lo que respecta al objetivo de que las organizaciones sindicales puedan elegir a sus autoridades a través del voto directo, secreto y universal de sus adherentes, el comité considera que la imposición por vía legislativa de este tipo de sufragio no plantea problemas de conformidad con los principios de la libertad sindical. No obstante, el comité debe deplorar que el decreto núm. 16.769 haya sido adoptado arbitrariamente y que el mismo, en violación de lo dispuesto en el artículo 3 del Convenio Núm. 87 (que consagra el derecho de las organizaciones de trabajadores de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos y de elegir libremente a sus representantes), reglamente a través de no menos de 50 artículos, de manera extremadamente detallada y minuciosa, todos los pormenores relativos a la elección de los dirigentes sindicales... [Caso 1705 (Paraguay), Informe número 291].<sup>20</sup>

"Este criterio también se contiene en la libertad sindical, recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, Sexta Edición (2018), párrafo 599."

El voto será directo si los agremiados eligen a sus representantes o dirigentes, sin mediación de persona u órgano alguno. En cambio, el voto es indirecto cuando los agremiados designan o legitiman a personas o algún órgano intermedio, para que hagan la elección de las autoridades sindicales; por ejemplo, los trabajadores votan para elegir delegados, quienes a su vez designan o eligen a los dirigentes sindicales.

La calidad de voto directo es una medida idónea para garantizar la democracia interna de los sindicatos y la libertad sindical de los agremiados, pues permite que la elección de los representantes sindicales se realice mediante la voluntad expresada de sus agremiados, y no por conducto de intermediarios o delegados, lo que reduciría su carácter personalísimo, exigido por la Constitución. Además, no existe una medida alternativa que logre con la misma eficacia la expresión directa de la voluntad de los propios agremiados, y que cause una menor incidencia en la autonomía sindical; además, el beneficio a la democracia interna que se obtiene con la exigencia del voto directo es mayor al grado de afectación que se produce en la autonomía de las organizaciones sindicales

<sup>20</sup> Consultable en [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:2902649](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2902649)



para organizar sus propios procesos electorales. Lo anterior, pues esa medida permite fortalecer los derechos de participación de los propios agremiados.

No se soslaya que, en relación con el voto directo para elegir a las directivas sindicales, esta Segunda Sala ya emitió pronunciamiento en los diversos amparos en revisión 620/2013, 638/2013, 644/2013, 653/2013, fallados el doce de febrero de dos mil catorce, y 658/2013, fallado el diecinueve de ese mismo mes y año, todos por unanimidad de votos. En todos ellos, se impugnó el artículo 371, fracción IX, de la ley laboral, por prever que los estatutos sindicales contengan el procedimiento para la elección de su directiva, y que ésta pueda realizarse mediante votación indirecta, conforme a su texto vigente del primero de diciembre de dos mil doce al primero de mayo de dos mil diecinueve.

Sin embargo, en esa oportunidad esta Segunda Sala sólo reconoció la validez de la libertad reconocida a las organizaciones para elegir entre los sistemas de votación directo e indirecto, pero también se concluyó que el voto directo es el óptimo en una organización democrática, y que su imposición por el legislador no resultaría contrario a la libertad sindical, como lo ha establecido el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> En esos asuntos, esta Segunda Sala reiteró que la libertad sindical es un elemento básico del Estado democrático de derecho, y el sistema de vida democrático reconocido constitucionalmente trasciende a la organización sindical, de manera que la libertad sindical no es un impedimento absoluto para que las autoridades del Estado verifiquen que los estatutos y organización de los sindicatos se ajusten a las exigencias democráticas derivadas de la Constitución Federal.

Se estableció que en el ordenamiento mexicano, se reconoce a los sindicatos la libertad de organización, que se traduce en el derecho de autorregulación y autogobierno, y la autonomía, como garantía que obliga al Estado y a los poderes públicos a abstenerse de toda intervención a esa libertad. Por ello, cualquier norma general que limite la libertad de organización y autonomía de los sindicatos debe encontrar sustento constitucional.

Para analizar esa cuestión, se tomó en cuenta lo resuelto por esta Segunda Sala, en el amparo directo en revisión 2106/2007, en el cual se realizó la interpretación sistemática de los artículos 3, 9, 41 y 123 de la Constitución, para precisar que los trabajadores en ejercicio del derecho de formar sindicatos tienen la libertad de afiliarse al que mejor represente sus intereses.

Esa misma consideración también se aplicó al caso de la prueba de recuento que prevé el artículo 931 de la Ley Federal del Trabajo en un conflicto de titularidad del contrato colectivo, al resolver por unanimidad de votos la contradicción de tesis CT-74/2008-SS, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 150/2008, cuyo rubro es: "RECUESTO PARA DETERMINAR LA TITULARIDAD DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 931 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEBEN ORDENAR Y GARANTIZAR QUE EN SU DESAHOGO LOS TRABAJADORES EMITAN VOTO PERSONAL, LIBRE, DIRECTO Y SECRETO."



Por tal razón, se sostiene la constitucionalidad del artículo 371, fracciones IX, IX Bis, IX Ter y X, de la Ley Federal del Trabajo; en consecuencia, los concep-

No obstante, se aclaró que existían diferencias entre los contextos de los casos en que surgieron los precedentes con la elección de las directivas sindicales, pero se reconoció que esta Segunda Sala ya se pronunció en el sentido de que la libertad sindical es un elemento básico del Estado democrático de derecho.

A fin de analizar la constitucionalidad de la norma impugnada, se consideró lo determinado por el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, en relación con la convencionalidad de la imposición del sistema de votación directa por el legislador para la elección de las directivas de los sindicatos, de lo que se obtuvo que dicho comité ha considerado que no se vulnera la libertad sindical cuando la ley impone el voto directo como único sistema posible para elegir a las directivas sindicales.

En ese sentido, se afirmó que no vulneraría la libertad sindical que la ley impusiera el sistema de votación directa como el único medio para elegir a los dirigentes sindicales.

En ese caso, se impugnó que el legislador no haya impuesto el voto directo, y haya dejado a los sindicatos libertad para elegir entre los sistemas de votación directa e indirecta, con la condición de que en ambos casos se garantice la secrecía del voto, a fin de que éste sea libre. La cuestión es si tal norma permite la actuación de los sindicatos conforme a un sistema de votación legítimo, o es contrario al orden constitucional por no ser democrático.

Se consideró que el sistema de voto indirecto es acorde a los principios democráticos, por lo que no resulta contrario ni lesivo a éstos.

De ahí que se concluyó que la Constitución no prohíbe la adopción del voto indirecto en la elección de las directivas sindicales, ni tampoco que la Norma Constitucional únicamente autorice el voto directo. Además, es posible considerar legítimo el sistema de elección, sea mediante voto directo o indirecto, como un medio de expresión de la decisión libre de los agremiados respecto a la elección de su dirigencia, siempre que se adopten las debidas garantías del principio democrático.

Tales consideraciones dieron origen al criterio emitido por esta Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 45/2014 (10a.), cuyo contenido es el siguiente:

"SINDICATOS. EL ARTÍCULO 371, FRACCIÓN IX, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, AL PREVER QUE SUS ESTATUTOS CONTENDRÁN EL PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCIÓN DE SU DIRECTIVA Y QUE ÉSTA PODRÁ REALIZARSE MEDIANTE VOTACIÓN INDIRECTA, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA Y LIBERTAD SINDICALES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 2012). La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el sistema de vida democrático reconocido constitucionalmente trasciende a la organización sindical, de manera que la libertad de sindicación (en sus distintas vertientes), no es un impedimento absoluto para que las autoridades verifiquen que los estatutos y la organización de los sindicatos se ajusten a las exigencias democráticas derivadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De acuerdo con lo anterior, el artículo 371, fracción IX, de la Ley Federal del Trabajo, al prever que los estatutos de los sindicatos contendrán el procedimiento para la elección de la directiva, admitiendo que la votación respectiva pueda efectuarse de manera indirecta –y no sólo en forma directa–, no viola los principios de autonomía y libertad sindicales reconocidos en los numerales 123, apartados A, fracción XVI y B, fracción X, constitucional y 3 del Convenio número 87, relativo a la Libertad Sindical y a la protección al Derecho Sindical, adoptado el 9 de julio de 1948, por la XXXI Conferencia



tos de violación deben declararse infundados, por lo que debe negarse el amparo en relación con dichas porciones normativas.

**OCTAVO.—Artículo 371 Bis de la Ley Federal del Trabajo.** El Sindicato recurrente aduce que dicha disposición legal configura la intervención de la autoridad (Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral), sin que medie la solicitud de los agremiados que en su caso se manifiesten inconformes. Sostiene que, por esa razón, es violatoria del artículo 3o., segundo párrafo, del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo y del artículo 123 constitucional.

El precepto reclamado establece:

"Artículo 371 Bis. Las elecciones de las directivas de los sindicatos estarán sujetas a un sistema de verificación del cumplimiento de los requisitos previstos en la fracción IX del artículo 371 de esta ley, conforme a lo siguiente:

"I. Los sindicatos podrán solicitar el auxilio del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral o de la Inspección Federal del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a efecto de que certifiquen el cumplimiento de los requisitos antes mencionados. Al concluir la elección, la autoridad que acuda a la verificación deberá formular un acta en la que conste el resultado de la elección y de la forma en que ésta se llevó a cabo, de la que se entregará copia al sindicato solicitante;

"II. La solicitud será realizada por los directivos sindicales o por lo menos por el treinta por ciento de los afiliados al sindicato, y

---

Internacional del Trabajo, en San Francisco, California, porque dicha modalidad de votación se erige como un medio de expresión legítimo y democrático no prohibido por la Constitución para la elección de la directiva sindical que, junto con el método de votación directa, se ofrece a las organizaciones sindicales para que sean ellas quienes determinen libremente el mecanismo que les resulte idóneo en función de sus características, composición territorial y número de afiliados, siempre que éstos tengan asegurada su participación a través del voto libre y secreto." *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 535. Registro digital: 2006607.



"III. El Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral podrá desahogar este sistema de verificación de la elección de las directivas sindicales para que se cumpla con los principios constitucionales de certeza, confiabilidad y legalidad, y los señalados en el artículo 364 Bis de esta ley. En caso de duda razonable sobre la veracidad de la documentación presentada, el centro podrá convocar y organizar un recuento para consultar mediante voto personal, libre, directo y secreto de los trabajadores el sentido de su decisión."

Los conceptos de violación son infundados, pues la facultad del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral también es una medida idónea para garantizar la libertad sindical de los agremiados, sin que se traduzca en una restricción desproporcionada a esa libertad ni al derecho de autonomía de las organizaciones sindicales.

De acuerdo con lo expuesto en los considerandos anteriores, en el artículo 3o. del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo se reconoce el derecho de las organizaciones de trabajadores y empleadores para redactar sus propias constituciones y estatutos, elegir libremente a sus representantes y, en el párrafo segundo de ese artículo, se prohíbe toda intervención de las autoridades públicas que tienda a limitar o impedir su ejercicio. Esos mismos derechos se prevén expresamente en los artículos 357 Bis y 359 de la Ley Federal del Trabajo.

Por otra parte, como se señaló, conforme a la lectura armónica de las fracciones XVI y XXII Bis del apartado A del artículo 123 constitucional, no es viable separar la libertad sindical de la obligación del Estado de garantizar la representatividad de las organizaciones sindicales, de manera que la primera impida establecer medidas que aseguren una representatividad efectiva y auténtica.

Como consecuencia, no podría considerarse como una intervención prohibida en el derecho a la elección de los representantes sindicales, la facultad de la autoridad estatal de garantizar que esas elecciones respeten la libertad sindical de los agremiados y los principios democráticos que rigen el efectivo ejercicio de ese derecho.

En ese sentido, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo ha establecido el criterio de que la última responsabilidad



para garantizar el respeto de los derechos de la libertad sindical corresponde al gobierno.<sup>22</sup>

Al interpretar el artículo 3, párrafo segundo, del Convenio 87, el Comité de Libertad Sindical ha fijado de manera reiterada el siguiente criterio:

"647. El comité ha observado que existen en varios países disposiciones legales que prevén que un funcionario independiente de las autoridades públicas –tal como un registrador de sindicatos– puede tomar medidas, a reserva de la posibilidad de apelar ante los tribunales, si se presenta una queja o si existen motivos razonables para suponer que en una elección sindical se han producido irregularidades contrarias a la ley o a los estatutos de la organización interesada. Pero esta situación es completamente diferente de la que se plantea cuando las elecciones sólo se consideran válidas después de haber sido aprobadas por las autoridades administrativas. El comité ha estimado que el requisito por el que se exige la aprobación gubernamental de los resultados electorales de los sindicatos no es compatible con el principio de la libertad de elecciones." (Véase Recopilación de 2006, párrafo 439.)<sup>23</sup>

<sup>22</sup> *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 6ª. edición, Organización Internacional del Trabajo, 2018, párrafo 46.

De manera clara, al emitir el Informe 304, en el caso 1852, relativo a una queja presentada por actos antisindicales llevados a cabo por una empresa privada en el Reino Unido, el comité sostuvo el siguiente criterio:

"492. A ese respecto, el comité recuerda que la última responsabilidad para garantizar el respeto de los derechos de la libertad sindical corresponde al gobierno. El comité toma nota de la indicación del gobierno de que el artículo 146 de la ley de relaciones laborales y sindicatos (consolidación) de 1992 establece el derecho del trabajador a que no se tome ninguna medida distinta del despido contra su persona para impedir que se afilie a un sindicato y a que el trabajador que estime que un empleador ha actuado ilegalmente en esta forma presente una reclamación ante un tribunal de trabajo, así como a que se adopten medidas pertinentes de reparación cuando la queja se declara admisible. No obstante, el comité recuerda que el párrafo 33 de su procedimiento dispone que aunque el recurso a las instancias judiciales internas, e independientemente de sus resultados, constituya un elemento que ciertamente debe ser tomado en consideración y que el gobierno puede hacer valer, el comité siempre ha estimado que, dado el carácter de sus responsabilidades, su competencia para examinar los alegatos no estaba subordinada al agotamiento de los procedimientos nacionales de recurso."

<sup>23</sup> *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 6a. edición, Organización Internacional del Trabajo, 2018, párrafo 647.



El criterio anterior armoniza la prohibición de intervención en la elección de las directivas (obligación de respeto), con el mandato de garantizar la democracia interna de las organizaciones y el apego a las normas estatutarias y legales en el desarrollo de las elecciones sindicales (obligación de proteger).

En este mismo criterio se delimitan las características que debe tener ese tipo de control de la autoridad para que sea compatible con la libertad sindical:

a) Debe tratarse de un funcionario independiente de las autoridades públicas (como un registrador de sindicatos);

b) Puede tomar medidas si se presenta una queja o si existen motivos razonables para suponer que en una elección sindical se han producido irregularidades contrarias a la ley o a los estatutos de la organización interesada;

c) A reserva de la posibilidad de apelar ante los tribunales.

El propio comité aclara que ese criterio no se cumple ante una situación que es completamente diferente, que se presenta cuando las elecciones sólo se consideran válidas después de haber sido aprobadas por las autoridades administrativas. El comité ha estimado que el requisito por el que se exige la aprobación gubernamental de los resultados electorales de los sindicatos no es compatible con el principio de la libertad de elecciones.

Esta Segunda Sala seguirá ese parámetro de decisión, el cual permite lograr la mayor protección tanto de la autonomía sindical como del deber de proteger los derechos de los agremiados y el debido cumplimiento de las reglas legales y estatutarias en la elección de los representantes sindicales.

Ahora bien, el artículo 371 Bis de la Ley Federal del Trabajo cumple con esos lineamientos, y no establece un sistema de aprobación gubernamental de los resultados electorales.

La facultad de registro de la elección de los representantes se otorga al Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, el cual conforme al artículo 123, apartado A, fracción XX, constitucional, es un organismo descentralizado, que goza de autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de



gestión, que además se rige por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Aunado a ello, como se demostrará más adelante, en su integración se cumple con el mandato constitucional de autonomía y se hace viable el cumplimiento de los principios que rigen su función.

En segundo término, conforme a la disposición reclamada el centro sólo puede actuar en los siguientes supuestos:

a) A solicitud de los dirigentes sindicales o por lo menos por el treinta por ciento de los afiliados al sindicato, en el auxilio de la organización sindical y, a efecto de certificar el cumplimiento de los requisitos exigidos en la elección de la directiva.

b) Podrá desahogar este sistema de verificación de la elección de las directivas sindicales para que se cumpla con los principios constitucionales de certeza, confiabilidad y legalidad, y los señalados en el artículo 364 Bis de la Ley Federal del Trabajo.

c) En caso de duda razonable sobre la veracidad de la documentación presentada, el centro podrá convocar y organizar un recuento para consultar mediante voto personal, libre, directo y secreto de los trabajadores el sentido de su decisión.

De acuerdo con estos supuestos, el centro federal o, en su caso, la inspección del trabajo sólo podrá actuar en auxilio de las organizaciones sindicales para desarrollar las elecciones, siempre que exista solicitud de la directiva o del treinta por ciento de los afiliados. Este auxilio no puede considerarse una intervención ilegítima, pues parte de la propia solicitud de la organización o de un grupo minoritario representativo, y únicamente implica el auxilio para el desarrollo de la elección.

La verificación sólo se le atribuye al centro federal, el cual es un organismo independiente, y esa facultad sólo tiene por objeto revisar que se cumplan los principios de certeza, confiabilidad y legalidad, así como los principios previstos en el artículo 364 Bis de la Ley Federal del Trabajo.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> "Artículo 364 Bis. En el registro de los sindicatos, federaciones y confederaciones, así como en la actualización de las directivas sindicales, se deberán observar los principios de autonomía, equi-



Asimismo, en caso de duda razonable sobre la veracidad de la documentación presentada, la consecuencia será que el centro convoque y organice un recuento para consultar mediante el voto personal, libre, directo y secreto de los trabajadores el sentido de su decisión. En ese caso, la decisión corresponderá a la mayoría de los agremiados; no al centro y tampoco esa revisión tendrá como efecto una negativa insuperable para el registro de la directiva que efectivamente tenga el respaldo de la mayoría de los afiliados.

Por último, en el caso de que exista inconformidad con la decisión del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, las partes tienen expedito su derecho para acudir a la vía jurisdiccional, sea en la vía del procedimiento especial por impugnarse procedimientos de elección de directivas sindicales (artículo 897 de la Ley Federal del Trabajo),<sup>25</sup> o mediante el juicio de amparo, en los supuestos que cada una de esas instancias resulten procedentes. Es importante destacar que el sistema jurídico mexicano no impide que los procedimientos de elección de las directivas sean revisados en definitiva por la autoridad judicial.

Esta verificación no condiciona la validez de la elección a que los resultados electorales sean aprobados por la autoridad administrativa gubernamental, sino que se limita la actuación del registrador, como órgano independiente, a la verificación razonable y objetiva de que esos resultados correspondan a la voluntad de los agremiados, de acuerdo fundamentalmente con los principios de confiabilidad, certeza y legalidad.

---

dad, democracia, legalidad, transparencia, certeza, gratuidad, inmediatez, imparcialidad y respeto a la libertad sindical y sus garantías.

"Tratándose de actualización de la directiva sindical, la autoridad registral deberá expedirla dentro de los diez días siguientes a que se realice la solicitud, y se procederá de forma tal que no deje al sindicato en estado de indefensión.

"En materia de registro y actualización sindical, la voluntad de los trabajadores y el interés colectivo prevalecerán sobre aspectos de orden formal."

<sup>25</sup> Artículo 897. La tramitación y resolución de los conflictos colectivos a que se refieren los artículos 389; 418; 424, fracción IV; 427, fracciones I, II y VI; 434, fracciones I, III y V; y 439, de esta ley, así como los casos de violaciones a derechos fundamentales en materia colectiva que atenten contra la libertad de asociación, libertad sindical, derecho de negociación colectiva, o se impugnen procedimientos de elección de directivas sindicales, o bien sanciones sindicales que limiten el derecho a votar y ser votado, se resolverán mediante el Procedimiento Especial Colectivo previsto en los artículos 897-A al 897-G de esta ley."



Tomando en cuenta lo anterior, se advierte que, conforme a la norma reclamada, el registro de la elección de la directiva se atribuye a una autoridad independiente, Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral; dicha autoridad sólo puede verificar que se cumplan los principios constitucionales y legales que rigen esos procedimientos, y únicamente en caso de duda razonable sobre la veracidad de la documentación presentada, dicho centro ordenará un recuento para verificar la voluntad de los agremiados. También se obtiene que la elección de las directivas es susceptible de control judicial.

Consecuentemente, la disposición impugnada se ajusta al parámetro fijado por el Comité de Libertad Sindical al interpretar el artículo 3, párrafo segundo, del Convenio 87, de manera que no constituye una intervención indebida en la libertad sindical, dado que se traduce en una medida idónea para garantizar los derechos protegidos por ese mismo convenio, y por ello mismo también se considera que respeta los derechos reconocidos en el artículo 123, apartado A, constitucional.

Por lo expuesto, se concluye que el concepto de violación resulta infundado, y que el artículo 371 Bis de la Ley Federal del Trabajo no vulnera el artículo 3, segundo párrafo, del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo ni la libertad sindical reconocida en el artículo 123, apartado A, fracción XVI, constitucional.

**NOVENO.—Estudio de los artículos 371, fracción XIV Bis, 390 Ter, 399 Ter y 400 Bis de la Ley Federal del Trabajo (contratos colectivos).** Esta Segunda Sala analizará conjuntamente los preceptos mencionados, en tanto que los argumentos del sindicato quejoso están dirigidos a combatir las modificaciones en materia de negociación colectiva, en particular, el sistema de consulta a los trabajadores para la aprobación de los contratos colectivos de trabajo iniciales y sus convenios de revisión.

Al respecto, el sindicato alega que la exigencia de que los convenios de revisión o de modificación del contrato colectivo se celebren ante la autoridad registral se traduce en una clara injerencia en la autonomía sindical, al permitir que un organismo descentralizado modifique unilateralmente el contenido de los convenios colectivos firmados, o que exija su renegociación.



Sostiene que la exigencia del voto directo contraviene la forma de organización que puede estar contenida en los estatutos en ejercicio de la libertad sindical. Esto último guarda relación con lo establecido en el artículo 371, fracción XIV Bis, de la Ley Federal del Trabajo, el cual como se anunció será analizado en este apartado.

Las disposiciones reclamadas establecen lo siguiente:

"Artículo 371. Los estatutos de los sindicatos contendrán:

"...

"XIV Bis. Procedimiento para llevar a cabo la consulta a los trabajadores mediante voto personal, libre y secreto para la aprobación del contenido de contratos colectivos de trabajo iniciales y de sus revisiones. Para tal efecto, los estatutos deberán observar el procedimiento contemplado en el artículo 390 Ter, fracción II de la presente ley, ..."

"Artículo 390 Ter. Para el registro de un contrato colectivo inicial o un convenio de revisión, el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral verificará que su contenido sea aprobado por la mayoría de los trabajadores cubiertos por el mismo a través del voto personal, libre y secreto. El procedimiento de consulta a los trabajadores se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

"I. Una vez acordados con el patrón los términos del contrato colectivo inicial o del convenio de revisión respectivo, el sindicato que cuente con la representación de los trabajadores dará aviso al Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, por escrito o vía electrónica, que someterá a consulta de los trabajadores la aprobación del contenido del contrato. El aviso deberá hacerse con un mínimo de diez días de anticipación a que se realice la consulta.

"El aviso a que se refiere el párrafo anterior señalará día, hora y lugar en donde se llevará a cabo la consulta a los trabajadores mediante voto personal, libre y secreto, y deberá anexar un ejemplar del contrato o convenio negociado firmado por las partes. Asimismo, el sindicato deberá emitir la convocatoria correspondiente, señalando el lugar, día y hora en que deberá efectuarse la votación; la convocatoria se emitirá por lo menos con diez días de anticipación a ésta sin que exceda de quince días;



"II. El procedimiento de consulta que se realice a los trabajadores deberá cubrir los siguientes requisitos:

"a) El sindicato deberá poner oportunamente a disposición de los trabajadores un ejemplar impreso o electrónico del contrato colectivo inicial o del convenio de revisión que se someterá a consulta;

"b) La votación se llevará a cabo el día, hora y lugar señalados en la convocatoria;

"c) Se garantizará que el lugar que se designe para la votación sea accesible a los trabajadores y reúna las condiciones necesarias para que éstos emitan su voto de forma libre, pacífica, ágil y segura, sin que puedan ser coaccionados de forma alguna;

"d) El empleador no podrá tener intervención alguna durante el procedimiento de consulta;

"e) El resultado de la votación será publicado por la directiva sindical en lugares visibles y de fácil acceso del centro de trabajo y en el local sindical correspondiente en un plazo no mayor a dos días de la fecha que se realice la consulta;

"f) El sindicato dará aviso del resultado de la votación al Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha en que se realice la consulta, a efecto de que dicho centro lo publique en su sitio de Internet.

"El aviso señalado en el párrafo anterior se hará bajo protesta de decir verdad. En caso de existir inconsistencias en relación con hechos sustantivos del proceso, el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral declarará nula la consulta y ordenará la reposición de la misma;

"g) Las actas de votación serán resguardadas durante cinco años para acreditar el cumplimiento de esta obligación, para efectos de verificación de la autoridad laboral o registral. El sindicato promovente deberá manifestar bajo protesta de decir verdad que dio cumplimiento a esta obligación, y



"h) El Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral podrá verificar que el procedimiento de consulta se realice conforme a los requisitos antes señalados;

"III. De contar con el apoyo mayoritario de los trabajadores al contenido del acuerdo, se estará a lo siguiente:

"a) Para contratos colectivos de trabajo inicial, el sindicato procederá a realizar la solicitud de registro ante la autoridad registral conforme a lo previsto en el artículo 390 de la presente ley; y,

"b) Para convenios de revisión o modificaciones del contrato colectivo de trabajo, se estará a lo dispuesto en el artículo 399 Ter;

"IV. En caso de que el contrato colectivo de trabajo inicial o el convenio de revisión no cuente con el apoyo mayoritario de los trabajadores cubiertos por el mismo, el sindicato podrá:

"a) Ejercer su derecho a huelga, en caso de haber promovido el emplazamiento correspondiente, y

"b) Prorrogar o ampliar el periodo de prehuelga con el objeto de continuar con la negociación y someter el acuerdo a nueva consulta, observando lo establecido en la fracción V del artículo 927 de esta ley.

"En el procedimiento de consulta previsto en el presente artículo, el voto personal, libre y secreto de los trabajadores se ejercerá en forma individual y directa."

"Artículo 399 Ter. El convenio de revisión o de modificación del contrato colectivo de trabajo deberá celebrarse ante la autoridad registral, el tribunal o el centro de conciliación competente según corresponda. Una vez aprobado por la autoridad, surtirá efectos legales.

"Para los efectos de la actualización del expediente de registro del contrato colectivo y de su legal publicidad, el centro de conciliación competente o el



tribunal, bajo su más estricta responsabilidad y dentro del término de los tres días siguientes, hará llegar copia autorizada del convenio a la autoridad registral."

"Artículo 400 Bis. Cada dos años, en la revisión contractual que corresponda conforme a lo dispuesto en el artículo 399, el convenio de revisión del contrato colectivo deberá someterse a la aprobación de la mayoría de los trabajadores regidos por el mismo a través del voto personal, libre y secreto, conforme al procedimiento de consulta contemplado en el artículo 390 Ter de la presente ley.

"Las referidas revisiones contractuales deberán depositarse ante el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, el cual podrá verificar que el contenido del contrato colectivo de trabajo se haya hecho del conocimiento de los trabajadores."

De acuerdo con los artículos transcritos, en el proceso de celebración de los contratos colectivos de trabajo y sus revisiones, deben distinguirse dos etapas. La primera de ellas comprende la negociación entre el sindicato que cuenta con la representación de los trabajadores y el empleador, en la que propiamente acuerdan las condiciones que habrán de regir el contrato colectivo de trabajo. Cabe destacar que como parte de la libertad y autonomía sindical, el sindicato tiene derecho a designar a las personas que habrán de representarlo durante dicha negociación.<sup>26</sup>

Una vez acordados los términos del contrato colectivo de trabajo por el sindicato y el empleador, o bien de su revisión, ocurre una segunda etapa en la que su contenido será sometido a la consulta de los trabajadores, a fin de obtener su apoyo mayoritario mediante su voto personal, libre, secreto y directo. Dicho proceso de consulta deberá ser organizado por el sindicato, dando previo aviso a la autoridad registral. Sólo podrán registrarse ante el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, los contratos colectivos de trabajo y los convenios de revisión que cuenten con el respaldo mayoritario de los trabajadores.

<sup>26</sup> *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 6a. edición, Organización Internacional del Trabajo, 2018, párrafo 1398.



La organización quejosa argumenta que la exigencia de que los convenios de revisión o de modificación del contrato colectivo se celebren ante la autoridad registral se traduce en una clara injerencia en la autonomía sindical, y también sostiene que la exigencia del voto directo contraviene la forma de organización que puede estar contenida en los estatutos en ejercicio de la libertad sindical.

Son infundados los conceptos de violación del sindicato respecto a la violación a la autonomía sindical, ya que se encuentra debidamente justificada la exigencia de contar con el apoyo mayoritario de los trabajadores para dotar de validez al contrato colectivo de trabajo inicial y a los convenios de revisión.

Como ya se sostuvo, el derecho a la libertad sindical o la autonomía de las organizaciones no puede interpretarse aisladamente para garantizar un espacio libre de cualquier intervención del Estado, sino que también implica la obligación del legislador de adoptar las medidas para garantizar la efectiva representación de las organizaciones sindicales, mediante el respeto irrestricto a la voluntad de los agremiados expresada de manera personal, libre y secreta.

Luego, no pueden calificarse como medidas de intervención ilegítima las normas que tienden a garantizar la efectiva participación de los agremiados en la toma de las decisiones relevantes que afectan a la organización y a sus intereses comunes.

En efecto, con la finalidad de dar cumplimiento a las bases sentadas en el artículo 123, apartado A, fracción XXII Bis, de la Constitución Federal, respecto a la transformación del régimen sindical y de la negociación colectiva, así como a los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano,<sup>27</sup> el legislador estableció la necesidad de que los contratos colectivos de trabajo cuenten

<sup>27</sup> Como parte de las renegociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se suscribió el Anexo 23-A del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, en materia de democracia, representatividad y certeza en la firma y revisión de los contratos colectivos de trabajo. En él se buscó reafirmar los compromisos asumidos por las partes en la Declaración de 1998 de la Organización Internacional del Trabajo. En particular, México se comprometió a adoptar en su legislación una serie de medidas y principios relacionados con el reconocimiento efectivo a la negociación colectiva.



con el respaldo de los trabajadores, ello con la finalidad de eliminar la simulación en su celebración generada a partir de una falta de legitimidad democrática en la vida interna de los sindicatos.<sup>28</sup>

Tal exigencia quedó establecida en el artículo 386 Bis de la Ley Federal del Trabajo, que dispone:

"Artículo 386 Bis. El apoyo de los trabajadores mediante el voto personal, libre y secreto constituye una garantía para la protección de la libertad de negociación colectiva y sus legítimos intereses. La demostración de dicho apoyo conforme a los procedimientos establecidos en los artículos 390 Bis y 390 Ter, es de orden público e interés social, por lo que es un requisito para la validez de los contratos colectivos de trabajo. Las autoridades, sindicatos y patrones coadyuvarán para que los procedimientos de consulta se organicen de tal forma que no se afecten las actividades laborales de los centros de trabajo."

Así, a partir de la reforma a la Ley Federal del Trabajo impugnada, el principio democrático también pasó a tener aplicación en los procedimientos de negociación colectiva, al ser necesario para la validez de los contratos colectivos de trabajo el apoyo de los trabajadores expresado mediante su voto personal, libre, directo y secreto, con la finalidad de garantizar que la celebración y firma de los contratos colectivos, y de sus revisiones, sean un producto auténtico de su voluntad.

En relación con el derecho de negociación colectiva, es importante mencionar el contenido del artículo 4 del Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo, que establece:

---

<sup>28</sup> Al respecto, en el dictamen elaborado por la Comisión de Trabajo y Previsión Social, en la que expresamente se señaló: "No es ajeno para esta Comisión Dictaminadora la problemática del abuso por parte de organizaciones poco escrupulosas y sindicatos 'fantasma' del derecho de emplazar a huelga al patrón para exigir la firma de un contrato colectivo de trabajo. Un producto de las huelgas por extorsión han sido los miles de contratos de protección que han sido firmados a espaldas de los trabajadores y al amparo de una legislación que no requiere la representatividad de los 'líderes' sindicales que ejercen este derecho, muchas veces sin tener siquiera trabajadores o un centro de trabajo en operaciones. La simulación que ha pervertido los esquemas de negociación colectiva proviene en buena medida de una falta estructural de legitimidad democrática en la vida interna de los sindicatos.". Publicado en la Gaceta Parlamentaria el jueves 11 de abril de 2019.



#### "Artículo 4

"Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo."

Asimismo, en la Recomendación 91 sobre los contratos colectivos, la Organización Internacional del Trabajo reiteró el deber de establecer, por vía contractual o legislativa, sistemas adaptados a las condiciones de cada país, para la negociación, celebración, revisión y renovación de los contratos colectivos, o bien para asistir a las partes durante éstos. Debiendo determinar la organización, funcionamiento y alcance de dichos sistemas.<sup>29</sup>

En ese contexto, a juicio de esta Segunda Sala, la exigencia de la aprobación del contrato colectivo por los trabajadores regidos por ese pacto constituye una medida encaminada a fortalecer la negociación colectiva como un derecho de las personas trabajadoras, que si bien ejercen por conducto de sus representantes sindicales en un primer momento, lo cierto es que también exige el conocimiento y aprobación de la decisión por parte de aquéllos.

Al respecto, la recomendación 163 de la Organización Internacional del Trabajo, relativa a la negociación colectiva, señala:

"6. Las partes en la negociación colectiva deberían conferir a sus negociadores respectivos el mandato necesario para conducir y concluir las nego-

<sup>29</sup> R91-Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (Número 91), la cual establece en su número 1:

I. Procedimiento de las negociaciones colectivas

(1) Se deberían establecer sistemas adaptados a las condiciones propias de cada país, por vía contractual o legislativa, según el método que sea apropiado a las condiciones nacionales, para la negociación, concertación, revisión y renovación de contratos colectivos, o para asistir a las partes en la negociación, concertación, revisión y renovación de contratos colectivos.

(2) Los acuerdos entre las partes o la legislación nacional, según el método que sea apropiado a las condiciones nacionales, deberían determinar la organización, el funcionamiento y el alcance de tales sistemas.



ciaciones a reserva de cualquier disposición relativa a consultas en el seno de sus respectivas organizaciones."

Cabe destacar que el Comité de Libertad Sindical también se ha pronunciado respecto a la convencionalidad de los sistemas de consulta para la validez de los contratos colectivos de trabajo, concluyendo:

"1352. Las leyes en las que se fije un umbral para la validación de los convenios colectivos no son contrarias al artículo 4 del Convenio núm. 98 ni al objetivo relativo al fomento del pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria de los convenios colectivos, en particular si este umbral se establece a raíz de consultas con los interlocutores sociales y no resulta excesivo."<sup>30</sup>

De lo anterior, se obtiene que el comité ha considerado que no se vulnera el derecho de negociación colectiva cuando la ley establece un sistema para la validación de los contratos colectivos de trabajo, ni tampoco el fomento del pleno desarrollo y uso de los procedimientos de negociación voluntaria.

De esa manera, como una medida para garantizar la protección a la libertad de negociación colectiva de las personas trabajadoras, se estableció como requisito para la validez de los contratos colectivos de trabajo iniciales y los convenios de revisión contar con el apoyo de los trabajadores, manifestado mediante su voto personal, libre, secreto y directo, de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley.

Como se señaló uno de los principios rectores de la reforma constitucional en materia laboral, de veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, fue dotar de certeza la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo, el cual debería observarse en la regulación de los procedimientos y requisitos que se previeran en la ley secundaria a efecto de garantizar la libertad de negociación colectiva.

<sup>30</sup> *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 6a. edición, Organización Internacional del Trabajo, 2018, párrafo 1352.



Ello atendió a enfrentar el problema de la simulación en la celebración de los contratos colectivos de trabajo, con motivo de los llamados "contratos de protección patronal", esto es, acuerdos que se limitan a reiterar las condiciones mínimas legales y, por tanto, que no implican mejora alguna en los derechos de los trabajadores, siendo celebrados sin que éstos tengan conocimiento, o antes de que siquiera estén establecidos los centros de trabajo.

Tales prácticas dieron lugar a la presentación de una queja ante el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo,<sup>31</sup> en la que se reclamaron violaciones por parte del Estado Mexicano en materia de negociación colectiva, al permitir bajo la legislación laboral la simulación contractual, pues aunque la ley impone al patrón que emplee trabajadores miembros de un sindicato, la obligación de celebrar un contrato colectivo cuando el sindicato lo solicite, lo cierto es que no exige el consentimiento de aquéllos lo que posibilita que dichos contratos sean celebrados a sus espaldas.

En seguimiento dado a dicha queja, el comité confió en la implementación de la reforma constitucional en materia laboral, así como en el desarrollo de una legislación secundaria en la que se previeran las medidas necesarias encaminadas a resolver la problemática planteada por los contratos de protección.<sup>32</sup>

Bajo este contexto, la decisión del legislador de exigir la consulta de los contratos colectivos de trabajo para su aprobación por parte de la mayoría de los trabajadores cubiertos por él, atiende precisamente a establecer un mecanismo que garantice el principio de certeza en su firma, registro y depósito, es decir, que su celebración, así como su revisión, sean producto exclusivo de la voluntad de los trabajadores.

<sup>31</sup> Caso 2694, presentado por la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (FITIM) apoyada por la Confederación Sindical Internacional (CSI), el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana (SITUAM), el Sindicato de Trabajadores de la Industria Metálica, Acero, Hierro, Conexos y Similares (STIMAHCA), el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana y el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM).

<sup>32</sup> Caso 2694 (México). Informe 387, Octubre de 2018, párrafo 34.



Además, la aprobación del contrato o convenio por la mayoría de los trabajadores cubiertos por él no es un requisito desproporcionado o excesivo, que obstaculice o impida el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.

Consecuentemente, el hecho de que la consulta pueda tener como resultado el rechazo de los acuerdos tomados entre los representantes sindicales y el empleador durante la etapa de negociación está constitucionalmente justificado; además de que es mayor el beneficio que obtienen los trabajadores cubiertos por el contrato colectivo de trabajo, al asegurar que las decisiones colectivas sean una expresión auténtica de su voluntad.

Por otro lado, el hecho de que el contrato colectivo, o bien el convenio de revisión, no sea aprobado por la mayoría de los trabajadores tampoco implica anular la negociación del contrato colectivo, ya que en términos del artículo 390 Ter, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, el sindicato tiene dos opciones:

a) La primera, ejercer su derecho a huelga, en caso de haber promovido el emplazamiento correspondiente; y

b) La segunda, prorrogar o ampliar el periodo de pre huelga con la finalidad de continuar con la negociación y someter el acuerdo a una nueva consulta.

De esa manera, ante la falta de apoyo de los trabajadores, el legislador garantizó la posibilidad de que el sindicato continúe la negociación colectiva con el empleador.

Conforme a lo expuesto, esta Segunda Sala considera válida la medida contenida en el artículo 390 Ter de la Ley Federal del Trabajo, consistente en someter a consulta de los trabajadores la aprobación de los contratos colectivos de trabajo y de sus convenios de revisión

Ahora bien, respecto a la exigencia de que la consulta deba llevarse a cabo mediante el voto personal, libre, secreto y directo de los trabajadores, debe reiterarse que deben considerarse válidas las normas generales que tienden a hacer efectiva la propia libertad sindical, mediante la garantía de los derechos de participación democrática de sus agremiados, como es la exigencia de que



el voto de los trabajadores sea directo, a efecto de que las decisiones se adopten por medio de la expresión del voto de los trabajadores, sea personalísima, libre y secreta.

Consecuentemente, la exigencia de llevar a cabo la consulta de los trabajadores mediante su voto directo se ajusta al contenido del artículo 123, apartado A, fracción XXII Bis, de la Constitución Federal, al tratarse de una medida idónea para garantizar la democracia interna de los sindicatos y la libertad sindical de los agremiados. Ello ya que permite la expresión de la voluntad de primera mano de los trabajadores sin que exista intermediario alguno.

Por otro lado, en cuanto a la exigencia del registro de los contratos colectivos de trabajo, así como de los convenios de revisión, contrariamente a lo que alega el sindicato recurrente ello no viola la autonomía ni la libertad de las organizaciones sindicales.

Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo en su recomendación sobre los contratos colectivos de trabajo,<sup>33</sup> previó expresamente la posibilidad de que los Estados establecieran en su legislación medidas para registrar o depositar los contratos colectivos, así como las modificaciones que fueran celebradas.

En ese sentido, debe recordarse que la autonomía de las organizaciones sindicales no es absoluta, así como tampoco lo es la prohibición de intervención por parte de las autoridades estatales. Así, si bien los derechos de libertad sindical y de sindicación son correlativos de obligaciones de abstención de los órganos públicos, lo cierto es que también conllevan obligaciones de actuación, a efecto de hacer efectivos los bienes y expectativas que integran esos mismos derechos de los que son titulares tanto las organizaciones como los trabajadores que los integran.

Por tanto, el registro de los convenios colectivos de trabajo, así como de sus modificaciones y convenios de revisión, ante el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral es una medida que además de tender a verificar el

<sup>33</sup> R091-Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951. (Número 91)



cumplimiento de los requisitos para su celebración, también busca dar publicidad respecto a su contenido, así como facilitar el seguimiento en su aplicación.

Lo anterior, en el entendido de que la autoridad únicamente tiene facultades para negar el registro cuando advierta que no se cumplen los requisitos mínimos legales, sin que ello implique decidir, de manera unilateral, modificar las condiciones pactadas por las partes o imponer otras.

Incluso, el Comité de Libertad Sindical ha aceptado la posibilidad de que la legislación permita el rechazo al registro de un convenio colectivo por defectos de forma, en tanto que ésta no es contraria al principio de negociación colectiva; asimismo, ha reconocido las facultades del Estado en el control del cumplimiento de los requisitos para el registro y publicación de los contratos colectivos, las cuales se limitan a verificar aquellas exigencias mínimas legales, así como las relativas a cuestiones de forma.<sup>34</sup>

De esa manera, tampoco contraviene la autonomía ni la libertad de los sindicatos el hecho de que el artículo 399 Ter de la Ley Federal del Trabajo establezca que los convenios de revisión o modificación de los contratos colectivos de trabajo deban celebrarse ante la autoridad registral, o bien los tribunales laborales o los centros de conciliación locales.

Ello en tanto que la participación de dichas autoridades debe entenderse en el marco de sus facultades de verificación de los requisitos legales para la celebración de los convenios de revisión o modificación, tales como la exigencia de que éstos hayan sido sometidos a la consulta de los trabajadores, a efecto de obtener su respaldo mediante su voto personal, libre, secreto y directo, o bien que no impliquen la renuncia de derecho alguno.

Por las razones expuestas, resultan infundados los conceptos de violación, y debe negarse el amparo en relación con los artículos 371, fracción XIV Bis, 390 Ter, 399 Ter y 400 Bis de la Ley Federal del Trabajo.

<sup>34</sup> *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 6a. edición, Organización Internacional del Trabajo, 2018, párrafos 1432 y 1440.



**DÉCIMO.—Estudio del artículo décimo primero transitorio del decreto legislativo reclamado.** El artículo reclamado establece:

"Décimo primero. Legitimación de contratos colectivos de trabajo. Con el fin de cumplir el mandato del artículo 123, apartado A, fracción XVIII, segundo párrafo y XX Bis de la Constitución y los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano, los contratos colectivos de trabajo existentes deberán revisarse al menos una vez durante los cuatro años posteriores a la entrada en vigor de este decreto.

"Las referidas revisiones contractuales deberán depositarse ante el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral. Dicho centro verificará que se haya hecho del conocimiento de los trabajadores el contenido del contrato colectivo de trabajo y que se les entregó un ejemplar impreso del mismo por parte del patrón; asimismo, que este contrato cuenta con el respaldo de la mayoría de los trabajadores mediante voto personal, libre y secreto.

"La consulta a los trabajadores se realizará conforme al procedimiento establecido en el artículo 390 Ter de esta ley.

"Si al término del plazo fijado en el primer párrafo de este artículo el contrato colectivo de trabajo sujeto a consulta no cuenta con el apoyo mayoritario de los trabajadores o se omite realizar la consulta mencionada, éste se tendrá por terminado, conservándose en beneficio de los trabajadores las prestaciones y condiciones de trabajo contempladas en el contrato colectivo sujeto a revisión, que sean superiores a las establecidas en esta ley, las que serán de aplicación obligatoria para el patrón.

"Hasta en tanto no entre en funciones el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social establecerá el protocolo para efectuar la verificación de la consulta a que se refiere el presente artículo transitorio y dispondrá las medidas necesarias para su instrumentación, dentro de un plazo de tres meses siguientes a la entrada en vigor del presente decreto. La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje tendrá la participación que dicho protocolo le establezca."



El quejoso sostiene que en ese transitorio se ordena la aplicación retroactiva de las modificaciones legales aprobadas en el decreto impugnado a los contratos colectivos de trabajo celebrados con anterioridad a su inicio de vigencia. Agrega que debe eliminarse toda referencia a la cancelación administrativa, o de dar por terminado el contrato colectivo, pues existen condiciones preestablecidas que les regulan y si las partes suscriben voluntariamente un contrato por tiempo indefinido, ello debe prevalecer por respeto a la libertad sindical, seguridad jurídica y la propia voluntad de las partes que así lo establece.

Los conceptos de violación resultan infundados.

El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 14 constitucional exige que a ninguna ley se le puede dar un efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, lo que de suyo más que referirse a las leyes, hace alusión a sus actos de aplicación. Sin embargo, reiteradamente este tribunal ha considerado que la prohibición comprende también a las leyes mismas.<sup>35</sup>

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha acudido a la teoría de los derechos adquiridos y a la teoría de los componentes de la norma, para resolver si una ley es retroactiva.

1. Teoría de los derechos adquiridos. Se distingue entre dos conceptos, a saber, el de derecho adquirido que lo define como aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, a su dominio o a su haber jurídico y, el de expectativa de derecho, el cual ha sido definido como la pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho; es decir, mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde a algo que en el mundo fáctico no se ha materializado. Por consiguiente, sostiene que si una ley o acto concreto de aplicación no afecta derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho no se viola la garantía

<sup>35</sup> Jurisprudencia 2a./J. 87/2004, de rubro: "RETROACTIVIDAD DE LA LEY Y APLICACIÓN RETROACTIVA. SUS DIFERENCIAS." (sic) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, julio de 2004, página 415, registro digital: 181024.



de irretroactividad de las leyes prevista en el artículo 14 de la Constitución Federal.

Así, una ley es retroactiva cuando trata de modificar o destruir en perjuicio de una persona los derechos que adquirió bajo la vigencia de la ley anterior, toda vez que éstos ya entraron en el patrimonio o en la esfera jurídica del gobernado, y no cuando se aplica a meras expectativas de derecho.

2. Teoría de los componentes de la norma.<sup>36</sup> Parte de la idea de que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, en el que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, que los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y de cumplir con éstas. Sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo, por lo que para que se pueda verificar la retroactividad o irretroactividad de las normas es necesario analizar las siguientes hipótesis que pueden llegar a generarse a través del tiempo:

a) Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia en ella regulados, no se pueden variar, suprimir o modificar ese supuesto o la consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad de las normas, toda vez que ambos nacieron a la vida jurídica con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.

b) Cuando la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si el supuesto y algunas de las consecuencias se realizan bajo la vigencia de una ley, quedando pendientes algunas de las consecuencias jurídicas al momento de entrar en vigor una nueva disposición jurídica, dicha ley no podría modificar el supuesto ni las consecuencias ya realizadas.

<sup>36</sup> Jurisprudencia P./J. 123/2001, de rubro: "RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 16, registro digital: 188508.



c) Cuando la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, no se producen durante su vigencia, pero cuya realización no depende de los supuestos previstos en esa ley, sino únicamente estaban diferidas en el tiempo, por el establecimiento de un plazo o término específico, en este caso la nueva disposición tampoco podría suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, toda vez que estas últimas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.

d) Cuando para la ejecución o realización de las consecuencias previstas en la disposición anterior, pendientes de producirse, es necesario que los supuestos señalados en la misma, se realicen después de que entró en vigor la nueva norma, tales consecuencias deberán ejecutarse conforme a lo establecido en ésta, en atención a que antes de la vigencia de dicha ley no se actualizaron ni ejecutaron ninguno de los componentes de la ley anterior (supuestos y consecuencias acontecen bajo la vigencia de la nueva disposición).

Conforme a la teoría de los componentes de la norma, para estar en posibilidad de determinar si una disposición normativa es violatoria del artículo 14 constitucional, se debe atender a los distintos momentos en que se realiza el supuesto o supuestos jurídicos, la consecuencia o consecuencias que de ellos derivan y la fecha en que entra en vigor la nueva disposición.

El artículo décimo primero transitorio del decreto reclamado impone la obligación de legitimar los contratos colectivos de trabajo existentes al momento de su inicio de vigencia; y, para ello, los contratos colectivos deberán revisarse al menos una vez durante los cuatro años posteriores a la entrada en vigor de ese decreto.

La revisión de los contratos colectivos deberá depositarse ante el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral. El centro verificará que el contenido del contrato colectivo se haga del conocimiento de los trabajadores y que se les entregue un ejemplar impreso, así como que cuenta con el respaldo de la mayoría de los trabajadores mediante el voto personal, libre, secreto y directo. Para ello se observará el procedimiento de consulta previsto en el artículo 390 Ter de la Ley Federal del Trabajo.



Si al término del plazo de cuatro años, el contrato colectivo sujeto a consulta no cuenta con el apoyo mayoritario de los trabajadores, o se omite realizar la consulta referida, el contrato se tendrá por terminado, conservándose en beneficio de los trabajadores las prestaciones y condiciones de trabajo contempladas en el contrato colectivo sujeto a revisión, que sean superiores a las establecidas en la ley, las que serán de aplicación obligatoria para el patrón.

En ese mismo transitorio también se previó que mientras no entre en funciones el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social emitiría el protocolo para efectuar la verificación de la consulta y dispondría las medidas necesarias para su instrumentación, dentro de un plazo de tres meses siguientes a la entrada en vigor del decreto. También se estableció que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje tendrá la participación que dicho protocolo le estableciera.

De acuerdo con los trabajos legislativos, el procedimiento de legitimación tiene como fin cumplir el mandato del artículo 123, apartado A, fracciones XVIII, segundo párrafo y XXII Bis, de la Constitución Federal y los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano. Así se expresó en el dictamen de las Comisiones Legislativas de la Cámara de Diputados de once de abril de dos mil diecinueve.<sup>37</sup>

En términos de la teoría de los derechos adquiridos habría que determinar si las partes que celebran un contrato colectivo de trabajo adquieren el derecho a que el contenido de éste subsista todo el tiempo pactado por las partes, de manera que ninguna ley posterior pueda imponerles mayores condiciones y requisitos para su revisión y vigencia.

Para la teoría de los componentes de la norma habría que determinar si los supuestos ocurridos bajo la vigencia de la ley anterior (celebración y registro del contrato colectivo) produjeron consecuencias que ya no podrían ser modificadas por la ley posterior.

<sup>37</sup> Dictamen de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes Federal del Trabajo, Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Federal de la Defensoría Pública, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y del Seguro Social, en materia de justicia laboral, libertad sindical y negociación colectiva. Gaceta Parlamentaria, Año XXII, Número 5255-II, página 420.



En el ámbito del derecho privado, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia ha establecido que si en un contrato celebrado con anterioridad a la expedición de una ley se crea una situación jurídica concreta, lógico es concluir que sus efectos deben regirse por la ley anterior, por lo que la aplicación de la nueva resultaría notoriamente retroactiva y, la privación de derechos a que da lugar violatoria de la garantía que otorga el artículo 14 constitucional.<sup>38</sup>

El sindicato quejoso asume como premisa que en materia de trabajo, y de manera específica en la negociación colectiva, debe regir una norma con igual contenido, de modo que todos los contratos colectivos se rijan en cuanto a sus efectos por la ley vigente al momento de su celebración.

No obstante, esa regla general no es aplicable de manera absoluta en otras materias, en las que la autonomía de la voluntad no tiene el alcance de crear situaciones jurídicas inmodificables. Así, la otrora Cuarta Sala de este tribunal de manera reiterada sostuvo que en el derecho del trabajo, la regla es la inversa, esto es, que trabajadores y patronos deben ajustarse, al celebrar los contratos, a los principios de estricto orden público, contenidos en el artículo 123 constitucional y sus leyes reglamentarias, sin que su voluntad pueda prevalecer, cuando sea distinta de la expresada en aquellos preceptos.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Jurisprudencia 1a./J. 56/2002. "CONTRATOS. SUS EFECTOS SE RIGEN POR LA LEY VIGENTE AL MOMENTO DE SU CELEBRACIÓN. En virtud de que las relaciones contractuales se rigen por las normas que provienen tanto de las cláusulas convenidas expresamente por las partes, como de la ley vigente en el momento en que se perfecciona el contrato, puesto que al llevarse a cabo ese perfeccionamiento se entiende que las partes han tomado el contenido de la ley vigente, que es la que indica el tipo de relación jurídica que se crea, la que suple la voluntad de los contratantes en los puntos que no hubieran sido materia expresa de la convención y que, sin embargo, son necesarios para el cumplimiento y ejecución del contrato, y la que pone límites a la libertad contractual, es indudable que con ello se pone de manifiesto la existencia de un principio de no retroactividad de las leyes en materia contractual, pues los contratos se rigen por la ley en vigor al momento de celebrarse. En congruencia con lo anterior, si en un contrato celebrado con anterioridad a la expedición de una ley se crea una situación jurídica concreta, lógico es concluir que sus efectos deben regirse por la ley anterior, por lo que la aplicación de la nueva resultaría notoriamente retroactiva y, la privación de derechos a que da lugar violatoria de la garantía que otorga el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo primero.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, septiembre de 2002, página 88, registro digital: 186047.

<sup>39</sup> "RETROACTIVIDAD DE LA LEY, PARA LOS EFECTOS DE LA CLÁUSULA DE EXCLUSIÓN.". [*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XLIV, página 2110, registro digital: 383033].



Con base en las reglas tutelares del derecho laboral, la Cuarta Sala estableció que no se vulnera la prohibición de retroactividad de la ley, cuando el legislador incorpora una nueva causa para poner término a un contrato, siempre que se respeten los efectos ya producidos con base en el contrato, impidiendo únicamente que en el futuro se produzcan otros nuevos.<sup>40</sup>

Del contenido de la norma transitoria impugnada no se advierte que modifique los derechos que se ejercieron en cumplimiento de los contratos colectivos antes de su inicio de vigencia. La obligación que impone se refiere a la exigencia de revisarlo conforme a las nuevas reglas, lo cual ya es un acto que ocurrirá bajo la vigencia de las normas adoptadas en el decreto legislativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de mayo de dos mil diecinueve.

Asimismo, frente a lo pactado por los representantes sindicales y los empleadores, las normas que regulan la revisión de los contratos colectivos tienden a hacer efectivas las exigencias de certeza y representatividad, previstas en el artículo 123, apartado A, fracciones XVIII, segundo párrafo y XXII Bis, constitucional, que buscan obtener el consentimiento de los trabajadores cubiertos por el contrato.

"TRABAJADORES, BENEFICIOS EN FAVOR DE LOS." [*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XLIV, página 2554, registro digital: 383069]. "TRABAJO, PRINCIPIO DE NO RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES DEL." [*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XLIII, página 341, registro digital: 383296].

<sup>40</sup> "CONTRATOS DE TRABAJO, TERMINACIÓN DE LOS. Cuando se trata de una nueva causa de terminación de los contratos, que sólo obrará para el futuro, la ley no es retroactiva, porque el legislador es libre de estatuir para el porvenir; se trata solamente, de decir que el contrato que había sido previsto para una duración mayor o para una duración determinada, cesará por efecto de la nueva causa de extinción. La nueva ley sería retroactiva si modificase los efectos ya producidos, pero no cuando, al poner término a un contrato, respeta aquellos efectos, impidiendo únicamente que en el futuro se produzcan otros nuevos, y si bien es verdad que a propósito de los contratos, debe aplicarse como regla, el mantenimiento de la ley anterior, fundándose en que aquellos descansan en el principio de la autonomía de la voluntad, la que se impone en todo caso a la del legislador, también lo es que en el derecho del trabajo, la regla es inversa, esto es, que los trabajadores y patronos deben ajustarse, al celebrar los contratos, a los principios contenidos en el artículo 123 de la Constitución y a las leyes reglamentarias." [*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XLIII, página 268, registro digital: 383285. Amparo en materia de trabajo 4150/25. Vila y Álvarez, sucesores. 22 de enero de 1935. Unanimidad de cinco votos. Relator: Octavio M. Trigo].



La celebración de los contratos colectivos de trabajo no genera condiciones de trabajo inmodificables. Al contrario, su aplicación es de tracto sucesivo en la prestación cotidiana de los servicios y su contenido normativo debe revisarse continuamente frente a los cambios económicos y sociales. Ante esa necesidad de actualización, la ley laboral, en su texto anterior y actual, prevé que dicho acuerdo colectivo se revisará una vez al año, tratándose de salarios, y cada dos años, en los demás aspectos, y, precisamente, en ejercicio de su libertad de contratación, las partes patronal y trabajadora pueden buscar mejores opciones para la prestación del trabajo en la modificación de esos contratos (artículos 399 y 399 Bis de la Ley Federal del Trabajo).<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Ley Federal del Trabajo, en su texto anterior a la reforma publicada el 1 de mayo de 2019.

"Artículo 399. La solicitud de revisión deberá hacerse, por lo menos, sesenta días antes:

"I. Del vencimiento del contrato colectivo por tiempo determinado, si éste no es mayor de dos años;

"II. Del transcurso de dos años, si el contrato por tiempo determinado tiene una duración mayor; y

"III. Del transcurso de dos años, en los casos de contrato por tiempo indeterminado o por obra determinada.

"Para el cómputo de este término se atenderá a lo establecido en el contrato y, en su defecto, a la fecha del depósito."

"Artículo 399 Bis. Sin perjuicio de lo que establece el artículo 399, los contratos colectivos serán revisables cada año en lo que se refiere a los salarios en efectivo por cuota diaria.

"La solicitud de esta revisión deberá hacerse por lo menos treinta días antes del cumplimiento de un año transcurrido desde la celebración, revisión o prórroga del contrato colectivo."

Jurisprudencia 2a./J. 3/99. "CONTRATO Y CONVENIOS COLECTIVOS EN MATERIA DE TRABAJO. PUEDEN MODIFICARSE SIN TENER QUE CUMPLIR EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 426 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. El principio de la autonomía de la voluntad, que sostiene la libertad soberana de los individuos para obligarse contractualmente, se encuentra limitado, constitucional y legalmente, en materia de trabajo, con la finalidad de establecer el equilibrio entre patrones y trabajadores; sin embargo, debe entenderse que dicho principio rige en todos los aspectos no regulados por la Constitución, particularmente en su artículo 123, o por la Ley Federal del Trabajo, y que en ejercicio de su libertad, trabajadores y patrones pueden establecer derechos y obligaciones recíprocos. Una de las formas a través de las que pueden obligarse los sujetos de la relación laboral es el contrato colectivo de trabajo mediante el que se establecen las condiciones generales de trabajo que regirán en una o varias empresas o establecimientos y que puede ser modificado libremente por ellas a través de diversos convenios, sin necesidad de agotar el procedimiento establecido en el artículo 426 de la Ley Federal del Trabajo, en virtud de que tal disposición es una norma protectora de los trabajadores o de la fuente de trabajo, la cual garantiza que por lo menos dicho acuerdo se revisará una vez al año, tratándose de salarios, y cada dos años, en los demás aspectos, y, precisamente, en ejercicio de su libertad de contratación, las partes patronal y trabajadora pueden buscar mejores opciones para la prestación del trabajo, todo eso en el entendido de que dicha modificación no implique una renuncia de los derechos mínimos consagrados constitucional y legalmente en favor de los trabajadores.". [Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, enero de 1999, página 27, registro digital: 194674].



La modificación al sistema de negociación colectiva implica que esa revisión se haga con previa consulta efectiva a los trabajadores, y que en ella se respete el principio de certeza. Desde esa perspectiva, no es posible oponer un acto formalmente celebrado conforme a las normas derogadas y en el que no se consultó a los trabajadores, como un obstáculo insuperable para que esos contratos colectivos sean revisados con la consulta efectiva a los trabajadores, a quienes afecta ese contenido.

No se puede afirmar que la directiva del sindicato titular del contrato colectivo haya adquirido el derecho a negociar todas las revisiones de ese contrato durante la vigencia previamente pactada, sin consultar esa revisión con los trabajadores. Tampoco es posible afirmar, desde la teoría de los componentes de la norma, que con la celebración del contrato colectivo, todas sus consecuencias ya se habían actualizado y sólo estaban diferidas en el tiempo. Más bien, la celebración del contrato, o su revisión, generan como consecuencia la prevalencia de ciertas condiciones de trabajo, las cuales están sujetas a la revisión periódica en los términos que fijan las leyes laborales, de modo que las revisiones aún no ocurridas podrán regirse por una ley nueva, sin que ello implique la afectación de un supuesto o consecuencia ocurrido bajo la vigencia de la ley anterior. Igualmente, la duración del contrato pactada no puede generar una consecuencia que deba prevalecer, sin la debida revisión y consulta a los trabajadores cubiertos por ese contrato.

En este caso, resulta válido que la nueva ley mejore la regulación de la negociación colectiva y, como exigencia de orden público, obligue a obtener el consentimiento de los trabajadores en la revisión de esos contratos colectivos, aunque en el momento de su celebración no existiera ese procedimiento.

Aún más, la norma transitoria modula la aplicación de las nuevas disposiciones a los contratos colectivos existentes cuando entró en vigor la reforma legislativa, pues otorga un plazo de cuatro años, a partir de su inicio de vigencia, para llevar a cabo la consulta a los trabajadores conforme a las nuevas reglas. Incluso, de no obtenerse un resultado favorable en la consulta a los trabajadores, o de no practicarse ésta, en el lapso de cuatro años, se prevé que el contrato podrá seguirse aplicando en beneficio de los trabajadores, por lo que las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo sujeto a revisión, que sean



superiores a las establecidas en la ley laboral serán de aplicación obligatoria para el patrón.

Por las razones expuestas, resultan infundados los conceptos de violación, y debe negarse el amparo en relación con el artículo décimo primero transitorio del Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de mayo de dos mil diecinueve.

**DÉCIMO PRIMERO.—Estudio de los artículos vigésimo segundo y vigésimo tercero transitorios.** En relación con los artículos transitorios, el Juez declaró infundados los conceptos de violación, al sostener que dichas disposiciones no contenían obligaciones distintas a las que ya se preveían en los artículos 390 Bis, 390 Ter y 371 de la Ley Federal del Trabajo. En sus agravios, el sindicato recurrente controvierte esta determinación, al sostener que los preceptos transitorios implican una afectación a los derechos de autonomía y libertad sindical.

Las disposiciones reclamadas establecen lo siguiente:

"Vigésimo segundo. Plazo para el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 390 Bis y 390 Ter. Las organizaciones sindicales tendrán un plazo máximo de un año a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para adecuar sus procedimientos de consulta a las normas establecidos (sic) en los artículos 390 Bis y 390 Ter de la Ley Federal del Trabajo.

"Vigésimo tercero. Adecuación de los estatutos sindicales. Las disposiciones previstas en el artículo 371 de la Ley Federal del Trabajo para la elección de las directivas sindicales mediante el voto personal libre, directo y secreto de los trabajadores, iniciarán su vigencia en un plazo de doscientos cuarenta días a partir de la entrada en vigor del presente decreto. Asimismo, dentro del mismo plazo las organizaciones sindicales deberán adecuar sus estatutos a las disposiciones previstas en dicho artículo y demás aplicables de la citada ley."

La organización sindical aduce que el artículo vigésimo segundo transitorio viola la libertad sindical y la autonomía de la organización sindical, ya que decide



la manera y el tiempo para establecer y modificar las reglas de los estatutos, al prever para el cumplimiento de lo establecido en los artículos 390 Bis y 390 Ter el plazo máximo de un año, lo que manifiesta que desconoce la libertad de los agremiados, por conducto de su asamblea general, de decidir cómo y cuándo modificar o establecer las reglas en sus estatutos.

De igual manera, sostiene que el artículo vigésimo tercero transitorio también transgrede la libertad de las organizaciones sindicales, ya que reitera que es facultad exclusiva de la asamblea decidir la modificación de sus estatutos, así como en función de sus necesidades determinar la manera conforme a la que llevarán a cabo su votación, ya sea de manera directa o indirecta.

Son infundados los agravios del sindicato recurrente, en tanto que las normas transitorias impugnadas establecen la obligación a cargo de las organizaciones sindicales existentes al inicio de vigencia de la reforma, para que adecuen sus estatutos y regulen los procedimientos de elección de sus representantes y los de consulta para la aprobación de los contratos colectivos de trabajo, en los plazos de doscientos cuarenta días y un año respectivamente.

De esa forma, las normas transitorias hacen viable, como ya se señaló, de manera razonable y proporcional la exigencia de que las organizaciones sindicales adopten los procedimientos de votación referidos, los cuales son medidas necesarias para integrar debidamente el consentimiento de los trabajadores respecto de decisiones que les afectan.

En consecuencia, debe considerarse que los artículos vigésimo segundo y vigésimo tercero transitorios reclamados no vulneran la libertad sindical y la autonomía de la organización sindical, y también debe negarse el amparo.

**DÉCIMO SEGUNDO.—Principio de progresividad.** En el primer concepto de violación, la organización sindical plantea que las normas impugnadas transgreden el principio de progresividad reconocido en el artículo 1o. constitucional, tanto en su vertiente de prohibición de regresividad como en el de insuficiente protección.

Como ya se expuso, las normas reclamadas no transgreden los derechos de la organización quejosa, de manera particular el derecho a la libertad sindical.



Este concepto de violación obliga a analizar si la emisión de las normas generales reclamadas representa un cambio legislativo contrario al principio de progresividad en la protección de los derechos constitucionales del sindicato, a pesar de que esas normas no vulneran en sí mismas los derechos alegados por la organización promovente.

Los conceptos de violación son infundados, pues los cambios legislativos impugnados están debidamente justificados, por lo que no vulneran el principio de progresividad.

El artículo 1o. de la Constitución Federal reconoce expresamente el principio de progresividad al señalar que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos "*de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*".

Esta Segunda Sala definió que el principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual. Así se estableció en la jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.).<sup>42</sup>

<sup>42</sup> "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado Mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas



Al resolver la acción de inconstitucionalidad 103/2016,<sup>43</sup> el Tribunal Pleno precisó que el principio de progresividad se predica en relación con la totalidad de los derechos humanos reconocidos por el ordenamiento jurídico mexicano, porque el artículo 1o. constitucional no distingue su aplicación entre los derechos civiles y políticos, y los diversos económicos y sociales, y porque ésa fue la intención del Poder Reformador.

Se determinó que existe una violación al principio de progresividad cuando el Estado Mexicano no adopta medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole, para dar plena efectividad a los derechos humanos, o bien, una vez adoptadas tales medidas, exista una regresión (sea o no deliberada) en el avance del disfrute y protección de tales derechos.

Aunque lo mencionan las organizaciones sindicales, de la lectura integral de la demanda se advierte que su planteamiento no es que las normas generales adoptadas por el legislador protejan en forma insuficiente la libertad sindical o los derechos de sus agremiados. Más bien, hacen valer la afectación a una serie de derechos y facultades que la legislación previa reconocía a favor de los representantes sindicales, lo cual, como se expone, resulta analizable a la luz de la prohibición de regresividad.

---

puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado Mexicano." [*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 980, registro digital: 2019325].

<sup>43</sup> Sesión de veinticuatro de junio de dos mil diecinueve. Mayoría de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, en su apartado B, alusivo al análisis con relación a los principios de progresividad en su vertiente de no regresividad, proporcionalidad y razonabilidad de las penas, y reinserción social, consistente en reconocer la validez del artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales votaron en contra.



En el segundo supuesto, se estableció que el principio de progresividad de los derechos humanos no es absoluto, por lo que es admisible que el Estado Mexicano incurra en la adopción de medidas regresivas siempre y cuando: (I) dicha disminución tenga como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano; y (II) generen un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos. En ese sentido, el análisis de no regresividad conlleva que el operador jurídico realice un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho con relación a las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de determinar si la medida regresiva se encuentra justificada por razones de suficiente peso.

Así, se ha sostenido de manera reiterada que una medida regresiva no es inconstitucional en sí misma, sino que puede ser constitucional, siempre y cuando esté justificada. En ese sentido, para analizar si la medida regresiva está debidamente justificada, resulta pertinente acudir al test de proporcionalidad para determinar si persigue una finalidad constitucionalmente válida, si es idónea, si es necesaria, y si es proporcional en sentido estricto.

Al respecto, las normas generales reclamadas, y que son materia de esta sentencia, superan el test de proporcionalidad en los siguientes aspectos:

a. Incorporación del derecho del trabajador de no pagar cuotas sindicales (artículo 110, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo).

b. Adopción del voto directo en la elección de los representantes sindicales (artículo 371, fracciones IX, IX Bis, IX Ter y X, de la Ley Federal del Trabajo).

c. Se facultó la intervención de oficio del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral en la revisión de la elección de los representantes sindicales (artículo 371 Bis de la Ley Federal del Trabajo).

d. Incorporación de la exigencia de consulta a los trabajadores para la celebración y revisión de los contratos colectivos de trabajo (artículos 390 Ter, 399 Ter y 400 Bis de la Ley Federal del Trabajo).



e. Establecimiento de la exigencia de legitimación de los contratos colectivos de trabajo existentes al inicio de vigencia de la reforma impugnada (artículo décimo primero transitorio del decreto).

f. Mandato de ajuste de los estatutos sindicales para adoptar los sistemas de elección de representantes sindicales y de consulta de los contratos colectivos de trabajo (artículos vigésimo segundo y vigésimo tercero transitorios del decreto).

En los considerandos precedentes se analizó la constitucionalidad de esas normas generales frente a los planteamientos de la organización sindical, y de manera específica en relación con el derecho a la libertad y autonomía sindical, así como a la prohibición de retroactividad.

A continuación, se incluye el test de proporcionalidad, aplicado a los cambios legislativos, para verificar su justificación como medida regresiva, esto es, como modificación que disminuye en perjuicio de los representantes sindicales las prerrogativas, derechos y facultades que les reconocía el ordenamiento anterior a la reforma, y que podrían considerarse protegidos por los derechos constitucionales en materia de trabajo.

*La medida persigue un fin legítimo.* Según se ha expuesto en los apartados precedentes, los cambios mencionados buscan concretar en la ley los principios adoptados en el artículo 123, apartado A, constitucional, con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete. De esos principios destacan el fortalecimiento de la libertad sindical, mediante la garantía de los principios de certeza y representatividad, reconocidos en el artículo 123, apartado A, fracciones XVIII y XXII Bis, de la Constitución Federal, así como de la modificación sustancial de la garantía de la tutela jurídica, tanto en el ámbito de la conciliación prejudicial como en el de la impartición de justicia por tribunales adscritos a los Poderes Judiciales de la Federación y de los Estados, contenida en la fracción XX de esa disposición constitucional.

*Las medidas son idóneas.* En general, los cambios legislativos amplían la participación de los trabajadores en las decisiones colectivas y fortalecen la libertad sindical de los propios trabajadores. Asimismo, hacen posible el control ins-



titudinal de esas garantías y la instauración del sistema de justicia a cargo de los tribunales adscritos al Poder Judicial.

Los cambios normativos reconocen el derecho de los trabajadores, en lo individual, de no pertenecer a un sindicato y que dejen de pagar las cuotas sindicales (artículo 110, fracción VI). También exigen el voto directo, sin intermediarios, para elegir a los representantes sindicales (artículo 371, fracciones IX, IX Bis, IX Ter y X) y que se consulte a los trabajadores la celebración y la revisión de los contratos colectivos de trabajo (artículos 390 Ter, 399 Ter y 400 Bis).

Asimismo, en la reforma al artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Federal se crea el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral. En la ley se establece que en su Junta de Gobierno se integrarán los titulares de órganos constitucionales autónomos, y en ella no se incluyen ni a los empleadores ni los trabajadores, sino que más bien se trata de un organismo descentralizado con autonomía, que a su vez tiene amplias facultades de verificación respecto de los actos sindicales que son registrables (artículo 371 Bis).

También se adopta un sistema de reglas de transición que obligan a los sindicatos existentes al inicio de vigencia de la reforma impugnada, a ajustar sus estatutos a las nuevas reglas de elección de directivas y de consulta de los contratos colectivos de trabajo, y también se establece una forma transitoria de designación de los integrantes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje que provisionalmente tendrán que continuar ejerciendo la función jurisdiccional respecto de los asuntos iniciados bajo la vigencia de las normas anteriores a la reforma reclamada.

Estos cambios legislativos son causalmente idóneos para alcanzar los principios que reconoce el Texto Constitucional, y no existe evidencia que muestre que no existe tal relación instrumental.

*La medida es necesaria.* El *sub-principio* de necesidad debe entenderse cumplido en la medida en que no está desvirtuado el nivel de eficacia de los cambios impugnados, y tampoco existen medidas alternativas que alcancen con esa misma eficacia los principios constitucionales mencionados, sin que impliquen una afectación a la libre acción de los dirigentes sindicales, o la prevalencia de modelos tripartitas tanto en el registro sindical como en el de impartición de justicia.



*La medida es proporcional en sentido estricto.* En el caso concreto es posible sostener que los costos que los cambios legislativos suponen para las dirigencias sindicales la pérdida del margen de organización y de intervención en los órganos de registro y de impartición de justicia, no son desproporcionados frente al beneficio que se obtiene con la eficacia en la garantía de que los trabajadores que participen directamente y con libertad en sus propias organizaciones sindicales y en las decisiones colectivas que les afectan. Asimismo, tampoco es desproporcionado frente al grado de independencia y autonomía que se alcanza en los órganos competentes para el registro y la impartición de justicia laboral.

Por las razones expuestas, debe declararse infundado el primer concepto de violación, y negarse el amparo respecto a las normas generales reclamadas, dado que su emisión no vulnera el principio de progresividad.

Similares consideraciones sostuvo esta Segunda Sala al resolver los amparos en revisión 1109/2019, 18/2020, 28/2020 y 30/2020, fallados por unanimidad de votos, en sesión de veinticinco de noviembre de dos mil veinte.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia del recurso competencia de esta Segunda Sala, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a la Confederación Auténtica de Trabajadores del Estado de Veracruz, contra los artículos 110, fracción VI, 358, fracción IV, 371, fracciones IX, IX Bis, IX Ter, X y XIV Bis, 371 Bis, 390 Ter, 399 Ter y 400 Bis de la Ley Federal del Trabajo; así como Décimo Primero, Vigésimo Segundo y Vigésimo Tercero transitorios del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de mayo de dos mil diecinueve.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.



Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, 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.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 103/2018 (10a.) y 2a./J. 150/2008 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de octubre de 2018 a las 10:15 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, Tomo I, octubre de 2018, página 847, con número de registro digital: 2018050, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 451, con número de registro digital: 168569, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 87/2004 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, julio de 2004, página 415, con número de registro digital: 181024 con el rubro: "RETROACTIVIDAD DE LA LEY. ES DIFERENTE A SU APLICACIÓN RETROACTIVA.".

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 45/2014 (10a.) y 2a./J. 35/2019 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas y del viernes 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**SINDICATOS, FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES. EL ARTÍCULO 358, FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, AL ESTABLECER EL DEBER DE SU DIRECTIVA DE RENDIR CUENTA COMPLETA Y DETALLADA DE LA ADMINISTRACIÓN DE SU PATRIMONIO, NO VIOLA**



## **EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE MAYO DE 2019).**

Hechos: Varios sindicatos promovieron juicios de amparo indirecto en contra del artículo 358, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 2019, al considerar que la obligación impuesta a la directiva sindical de rendir cuenta completa y detallada de la administración de su patrimonio a sus agremiados, implica una violación al derecho de salvaguardar los datos personales de la asociación sindical, de conformidad con el artículo 6o., apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la obligación impuesta a las directivas sindicales en el artículo 358, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, de rendir cuenta completa y detallada de la administración de los recursos del sindicato, no vulnera el derecho de acceso a la información y protección de datos personales.

Justificación: De acuerdo con los artículos 6o., apartado A, 16, párrafo segundo y 123, apartado A, fracciones XVI y XXII Bis, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los trabajadores que decidan asociarse en sindicatos tienen derecho a la protección de sus datos personales en posesión de particulares o de cualquier autoridad. De esa manera, las directivas de los sindicatos, federaciones y confederaciones, al cumplir con su deber de rendir cuenta a sus agremiados, deben actuar en términos de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, la cual establece el tratamiento que un particular debe dar a la información personal en posesión de particulares, cuyo fin es garantizar la privacidad y el derecho de autodeterminación informativa de las personas, lo que no vulnera el derecho de acceso a la información y protección de datos personales, pues parte del principio de representatividad de sus agremiados es precisamente brindarles información del patrimonio del sindicato y su administración, por ser quienes lo integran y aportan sus cuotas.

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



Amparo en revisión 30/2020. Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 47/2020. Confederación Auténtica de Trabajadores del Estado de Veracruz. 3 de febrero 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.

Amparo en revisión 49/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores de Laboratorios y de las Industrias de la Química y el Plástico, Similares y Conexos. 3 de febrero 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.

Amparo en revisión 55/2020. Confederación Obrera Revolucionaria "Ángel Olivo Solís". 3 de febrero 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.

Amparo en revisión 68/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Maderera en General, Similares y Conexos "Hilario C. Salas". 3 de febrero 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 de jurisprudencia 10/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de marzo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

## **SINDICATOS, FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES. EL ARTÍCULO 358, FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, AL ESTABLECER EL DEBER DE SU DIRECTIVA DE RENDIR CUENTA COMPLETA Y**



## **DETALLADA DE LA ADMINISTRACIÓN DE SU PATRIMONIO, NO VIOLA EL DERECHO DE LIBERTAD SINDICAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE MAYO DE 2019).**

Hechos: Varios sindicatos promovieron juicio de amparo indirecto en contra del artículo 358, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 2019, al considerar que la obligación de rendir cuenta completa y detallada de la administración de su patrimonio a sus agremiados, es violatoria de los derechos de autonomía y de libertad sindical, pues interfiere en la administración de los recursos con los que opera.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la obligación contenida en el artículo 358, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, no constituye una violación a los derechos de autonomía y de libertad sindical, al tratarse de una medida que busca garantizar que los trabajadores conozcan el destino y el fin de sus aportaciones.

Justificación: La obligación impuesta a las directivas de los sindicatos, federaciones y confederaciones, de rendir cuenta completa y detallada de la administración de su patrimonio, constituye una medida dirigida al fortalecimiento de la condición democrática que debe regir la vida interna de las organizaciones sindicales, al garantizar que los trabajadores conozcan el destino de sus aportaciones. Asimismo, la honesta y transparente aplicación de los recursos sindicales es necesaria y útil para alcanzar los legítimos propósitos de los sindicatos conforme a la normatividad aplicable y, en consecuencia, para beneficiar a sus agremiados mediante el constante mejoramiento de sus condiciones laborales. Sin que lo anterior implique una violación a los derechos de libertad y de autonomía de los sindicatos, ya que no impide que éstos determinen la administración o funcionamiento en su interior, ni tampoco conlleva una injerencia en el destino de sus recursos.

2a./J. 9/2021 (10a.)



Amparo en revisión 30/2020. Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana. 25 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Gabriela Zambrano Morales y Héctor Orduña Sosa.

Amparo en revisión 47/2020. Confederación Auténtica de Trabajadores del Estado de Veracruz. 3 de febrero 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.

Amparo en revisión 49/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores de Laboratorios y de las Industrias de la Química y el Plástico, Similares y Conexos. 3 de febrero 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.

Amparo en revisión 55/2020. Confederación Obrera Revolucionaria "Ángel Olivo Solís". 3 de febrero 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.

Amparo en revisión 68/2020. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Maderera en General, Similares y Conexos "Hilario C. Salas". 3 de febrero 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 de jurisprudencia 9/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de marzo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.





## Subsección 2 POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

**CERTIFICADO DE SELLOS DIGITALES. EL OFICIO EMITIDO CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 17-H DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, A TRAVÉS DEL CUAL LA AUTORIDAD FISCAL LO DEJA SIN EFECTOS, NO AFECTA DERECHOS SUSTANTIVOS Y, PORTANTO, NO SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 209/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA PRIMERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO, EN APOYO DEL DÉCIMO SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 9 DE DICIEMBRE DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SE-  
CRETARIO: CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE.

### III. Competencia

10. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y lo prescrito en el



artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece; así como el 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito, para cuya resolución se considera innecesaria la intervención del Pleno de este Tribunal.

#### IV. Legitimación

11. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima porque fue realizada por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, quien se encuentra legitimado para formularla de conformidad con lo previsto en los artículos 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

#### V. Existencia de la contradicción

12. El Pleno de este tribunal ha establecido que, para actualizar la contradicción de tesis, basta la existencia de oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provengan de cuestiones fácticas exactamente iguales. En ese sentido es ilustrativa la jurisprudencia de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Tesis P./J. 72/2010, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, página 7, agosto de 2010, con número de registro digital: 164120, cuyo texto establece: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncian sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos



13. Del criterio precisado se obtiene que la existencia de la contradicción de criterios no depende de la identidad o semejanza de las cuestiones fácticas, pues es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que la variación o diferencia no incida o sea determinante para el problema jurídico resuelto; esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifiquen la situación examinada por los órganos judiciales relativos, sino que tan sólo formen parte de la historia procesal del asunto de origen.

14. Es decir, si las cuestiones fácticas fueran parecidas e influyen en las decisiones de los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único, ni

---

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."



tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de criterios, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

15. Así, es posible identificar los siguientes requisitos para la existencia de una contradicción de criterios:

a) Los tribunales contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que ejercieron su potestad de arbitrio judicial, mediante la intelección de una norma para adoptar algún canon o método interpretativo, cualquiera que fuese.

b) Entre los ejercicios interpretativos realizados por los órganos judiciales existe –al menos– un problema jurídico analizado, ya sea mediante la adopción de algún criterio o la fijación de un principio o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

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

16. En el caso, como se demuestra a continuación, **existe la contradicción de tesis denunciada.**

17. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Para evaluar si se cumple este primer requisito, se debe verificar si los tribunales contendientes se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

18. En el caso del **Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito** estudió los agravios de la revisionista y, entre otras consideraciones, sostuvo en esencia que el oficio a través del cual las autoridades del Servicio de Administración Tributaria ordenan dejar sin efectos el Certificado de Sello Digital para la expedición de Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI), es un acto que pese a ser intraprocesal y no ser un acto definitivo para efectos del juicio de



nulidad, actualiza la excepción prevista en el artículo 107, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, pues afecta materialmente derechos sustantivos del particular como lo son la libertad de comercio y el derecho a la propiedad y, por tanto, fue incorrecto sobreseer en el juicio de amparo. Lo anterior fue expresado del modo siguiente:

"Este precepto legal [artículo 107, fracción III, inciso b) de la Ley de Amparo] establece que los actos, omisiones o resoluciones emitidos en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, pueden ser impugnados, a través del juicio de amparo indirecto, aquellos actos intraprocedimentales sin necesidad de esperar hasta la resolución definitiva, siempre y cuando 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, es decir, cuando se trate de actos de imposible reparación.

"En el caso, el oficio reclamado (orden de cancelación de sello digital) no constituye la resolución definitiva con la que culmina el procedimiento regulado por el artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación.

"Empero, el particular, con dicho acto, resiente perjuicios de difícil o imposible reparación no susceptibles de resarcirse con un nuevo sello digital, ya que durante el tiempo de la ‘cancelación’, la contribuyente queda imposibilitada para expedir facturas y, por tanto, inhabilitada para realizar su actividad comercial, lo que pone en riesgo la viabilidad y la sustentabilidad de la empresa, pues al dejarse sin efectos los sellos digitales, se constituye un obstáculo para generar y obtener riqueza, que va, incluso en detrimento de la recaudación a favor de la hacienda pública, pues ésta se obtiene mayormente de la utilidad o renta.

"Es así, toda vez que durante el tiempo de la ‘cancelación’ la empresa quejosa queda imposibilitada para expedir facturas, en tanto que pone en riesgo su sustentabilidad.

"Por tanto, el oficio reclamado constituye un acto de imposible reparación, dado que incide materialmente en derechos sustantivos, en específico, el previsto en el artículo 5o. constitucional, en el que se contempla el derecho de las personas para dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos; pues con las consecuencias que



**genera la ‘cancelación’ del certificado de sello digital de la empresa quejosa, ésta queda inhabilitada para realizar su actividad comercial a plenitud.**<sup>8</sup>

"De igual manera, se considera que con **el oficio reclamado también se afecta, de manera directa, el derecho sustantivo relativo al patrimonio de la empresa quejosa, pues al dejarse sin efectos el certificado de sello digital, ésta queda imposibilitada para expedir facturas.**"<sup>9</sup> (Énfasis añadido por esta Sala)

19. Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región** (en auxilio del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito) confirmó el sobreseimiento decretado por el a quo a través de un análisis detallado de las razones por las que estimó infundado el planteamiento de la recurrente, conforme al que la resolución impugnada carecía de sustento jurídico. Para mayor claridad, las razones sostenidas por el Tribunal Colegiado se transcriben a continuación:

"Con base en tales premisas, **la juzgadora puntualizó que a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley de Amparo, los actos de imposible reparación dentro de juicio que justifican la procedencia del amparo indirecto, son los que afectan materialmente derechos sustantivos, es decir, no procesales, independientemente del grado de afectación que generan.**

"Así, determinó que **las afectaciones procesales en grado predominante o superior habían dejado de ser parámetro para identificar los actos de imposible reparación, en razón de que éstos sólo podían ser los que afectan, por sí mismos, derechos sustantivos previstos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales.**

"A partir de esos lineamientos **la a quo examinó los actos reclamados** consistentes en el oficio 400-73-00-04-04-2018-1172 de diecinueve de febrero de dos mil dieciocho y su notificación electrónica.

"Luego de transcribir el oficio reclamado, la juzgadora precisó que en éste se había ordenado dejar sin efectos el certificado de sello digital de la quejosa

<sup>8</sup> Sentencia del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, páginas 31 y 32.

<sup>9</sup> Sentencia del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, página 33.



con fundamento, entre otros preceptos, en el (sic) 17- H, primer párrafo, fracción X, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, cuyo contenido transcribió, conforme al cual el legislador dispuso que los certificados emitidos por el Servicio de Administración Tributaria quedarán sin efectos cuando durante el procedimiento administrativo de ejecución, las autoridades fiscales no localicen al contribuyente o éste desaparezca.

"Señaló la juzgadora que el último párrafo del citado precepto legal establece que los contribuyentes a quienes se hubiese dejado sin efectos el certificado de sello digital, podrán llevar a cabo el procedimiento para subsanar las irregularidades detectadas, en el cual podrán aportar las pruebas que a su derecho convenga, a fin de obtener un nuevo certificado; y que en tal procedimiento la autoridad fiscal debía emitir la resolución en un plazo máximo de tres días, contado a partir del día siguiente al en que se recibiera la solicitud respectiva.

"Precisó la juzgadora que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 325/2017 en sesión de seis de diciembre de dos mil diecisiete, había analizado lo dispuesto en el artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación, y destacó como consideraciones relevantes de dicha contradicción las siguientes:

"Que **el acto por el cual la autoridad ordena dejar sin efectos el certificado de sello digital de un contribuyente no puede considerarse un acto definitivo, para efectos del juicio contencioso administrativo, sino que se trata de un acto intraprocesal**, al configurarse dentro de un procedimiento integrado por distintas fases, que son:

"a) Emisión del oficio (acto primigenio) por el cual la autoridad fiscal deja sin efectos el certificado de sello digital al actualizarse alguno de los supuestos previstos en el artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación.

"b) Notificación de ese acto al contribuyente.

"c) Corrección por parte del interesado de la irregularidad advertida, mediante la exhibición de los documentos o información necesaria, o bien, la exhibición de las pruebas ante la autoridad a fin de desvirtuar la causa que originó se dejara sin efectos el certificado.



"d) Emisión de la resolución en la cual: (1) se estime subsanada la irregularidad, (2) incorrecto el motivo por el cual se dejó sin efectos el certificado, (3) no subsanada la irregularidad o (4) correcta la causa advertida en el acto primigenio. De actualizarse los supuestos 1 o 2, se ordenará la expedición de un nuevo certificado.

"Que el Máximo Tribunal sostuvo que **dicho procedimiento se integra por un conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que guardan unidad entre sí, cuya finalidad es impedir que un contribuyente al que se le detectaron irregularidades continúe realizando operaciones, hasta en tanto las subsane, o bien, desvirtúe la causa por la cual se emitió el primer acto del procedimiento, lo que sucederá mediante la emisión de la resolución administrativa definitiva.**

"Por lo anterior, **concluyó la juzgadora que el acto a través del cual la autoridad deja sin efectos el certificado de sello digital no es un acto definitivo, sino intraprocesal, contra el cual se da al interesado la opción de subsanar las irregularidades que motivaron su emisión.** Consideraciones que apoyó en la jurisprudencia 2a./J. 2/2018 ... 'SELLO DIGITAL. EL OFICIO EMITIDO CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 17-H DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, A TRAVÉS DEL CUAL LA AUTORIDAD DEJA SIN EFECTOS EL CERTIFICADO CORRESPONDIENTE, NO CONSTITUYE UN ACTO DEFINITIVO PARA EFECTOS DEL JUICIO DE NULIDAD.' (se transcribe)

"Sobre esas bases, **la Juez de Distrito determinó que los actos reclamados** consistentes en el oficio 400-73-00-04-04-2018-1172 de diecinueve de febrero de dos mil dieciocho, en el que se ordenó dejar sin efectos el certificado de sello digital de la agraviada y su notificación electrónica, **se habían emitido dentro del procedimiento previsto en el artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación, que no constituían la última resolución del mismo; por lo que no se actualizaba la regla general de procedencia prevista en el inciso a) de la fracción III del artículo 107 de la Ley de Amparo, al tratarse de actos intraprocesales,** mediante los cuales se le otorgaba la garantía de audiencia.

**"Añadió, que la procedencia del juicio de amparo contra actos intraprocesales en un procedimiento administrativo se sujetaba a que se tratara de actos de imposible reparación; entendidos como los que afecten material-**



**mente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, mientras que en el oficio reclamado y su notificación, no cumplían con esas condiciones, ya que no afectaban de manera directa e inmediata derechos sustantivos previstos en los mencionados ordenamientos, sino que sus efectos se circunscribían a cuestiones formales vinculadas con los requisitos de los certificados de sellos digitales para surtir efectos, sin que ello impidiera en forma presente y actual el ejercicio de algún derecho sustantivo** previsto en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte.

"De esa manera la juzgadora concluyó, que debía considerarse que tales actos sólo afectaban derechos adjetivos, pues la determinación de la autoridad de dejar sin efectos un determinado certificado se sustentaba en la ausencia de alguno de los requisitos legales previstos en el artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación, por lo que la violación generada sólo se circunscribía a los derechos previstos en tal ley secundaria.

"Abundó, en que los actos reclamados, que guardan unidad entre sí, se dan dentro de un procedimiento, en el cual el afectado con el oficio que dejó sin efectos el certificado de sellos digitales tiene la oportunidad de aportar las pruebas necesarias para subsanar la irregularidad detectada por la autoridad fiscal, con lo que se garantizaba su derecho a la defensa.

"Consideraciones que sustentó en la jurisprudencia 2a./J. 124/2017, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ... 'CERTIFICADOS EMITIDOS POR EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. EL ARTÍCULO 17-H, FRACCIÓN X, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE DISPONE LOS SUPUESTOS EN LOS QUE QUEDARÁN SIN EFECTOS, ESTABLECE UN ACTO DE MOLESTIA QUE NO SE RIGE POR EL DERECHO DE AUDIENCIA PREVIA.' (se transcribe)

"Además, **la juzgadora hizo notar que no le pasaba inadvertido que en términos del artículo 29 del Código Fiscal de la Federación, el certificado de sello digital es indispensable para cumplir con la obligación de expedir comprobantes fiscales por los actos o actividades que realicen, por los ingresos que perciban o por las retenciones que efectúen; sin embargo, sos-**



**tuvo que tal cuestión no podía equipararse a una afectación material a un derecho sustantivo, ya que el hecho de que la quejosa se encontrara impedida para expedir facturas, no implica la obstrucción directa e inmediata el (sic) ejercicio de algún derecho de ese carácter,** sobre todo de los previstos en la Constitución Federal o en un tratado internacional suscrito por el Estado Mexicano.

**"Con base en todos esos razonamientos jurídicos la juzgadora determinó que en razón de que los actos reclamados emanaban de un procedimiento seguido en forma de juicio, cuya ejecución no afectaba derechos sustantivos por lo que no eran de imposible reparación,** se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 107, fracción III, incisos a) y b), ambos de la Ley de Amparo, el segundo interpretado en sentido contrario, consecuentemente, con fundamento en la fracción V del artículo 63 de la citada legislación, decretó el sobreseimiento en el juicio respecto de los actos reclamados consistentes en el oficio 400- 73-00-04-04-2018-1172 de diecinueve de febrero de dos mil dieciocho y su notificación electrónica.

**"Lo expuesto pone en evidencia que, contrario a lo sostenido por la quejosa recurrente lo resuelto, y el criterio que en particular siguió para decidir como lo hizo, sí tiene sustento jurídico y sí expuso ampliamente las consideraciones que tuvo a efecto de que la quejosa,** hoy inconforme, conociera las razones jurídicas que motivaron la aplicación de la causa de improcedencia del juicio aplicada.

**"En efecto, de la sentencia sujeta a revisión se observa que la juzgadora puntualizó en qué consistía la causa de inejecutabilidad de la acción de amparo que estimó operante,** y a partir de su enunciado expuso bastamente en qué consisten, conforme a la Ley de Amparo vigente, en qué consisten los actos dentro del juicio de (sic) sean de imposible reparación, y esas consideraciones las apoyó en la jurisprudencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación que estimó aplicable.

**"Adicionalmente la juzgadora trajo a contexto el oficio reclamado,** del que extrajo que en tal acto se ordenaba dejar sin efectos el certificado de sello digital de la quejosa, y que esa orden se fundaba, entre otras normas, en el



numeral 17-H, primer párrafo, fracción X, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, **y explicó con amplias razones que en este numeral se prevé un procedimiento** a efecto de que los contribuyentes a los que se hubiese cancelado el certificado de sello digital pudiesen acudir ante la autoridad a subsanar las irregularidades detectadas, en el que podían ofrecer pruebas a ese propósito, y así obtener un nuevo certificado, procedimiento en el que la autoridad debía emitir la resolución correspondiente en el plazo de tres días a partir del día siguiente al de la solicitud respectiva.

"Sobre el particular, **la a quo precisó las etapas del procedimiento previsto en el citado ordinal y expuso por qué, jurídicamente, el oficio reclamado constituye un acto de carácter intraprocesal**, criterio que además sustentó en jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aplicable al caso concreto.

"Adicionalmente **la juzgadora expresó amplias consideraciones a fin de sustentar que el acto reclamado**, considerado de carácter intraprocesal, no afecta de manera directa derechos sustantivos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, sino que sus efectos se circunscribían a cuestiones formales de carácter adjetivo; consideraciones que igualmente sustentó en jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aplicable al caso.

"Y lo más importante es que, **la a quo, también expresó la razón por la cual estimó que, aun cuando conforme a la legislación fiscal el certificado de sello digital es indispensable para cumplir con la obligación de expedir comprobantes fiscales por los actos o actividades que realicen, por los ingresos que perciban o por las retenciones que efectúen, el acto reclamado no se equiparaba a una afectación material a un derecho sustantivo**, esto es, al considerar que el impedimento para expedir facturas, no implicaba una obstrucción directa e inmediata el ejercicio de algún derecho de ese carácter, ni de los previstos en la Constitución Federal o en un tratado internacional suscrito por el Estado Mexicano."<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Sentencia del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, páginas 15 a 27.



20. Como puede advertirse de la transcripción anterior, el tribunal desestimó el agravio vertido por la recurrente y lo calificó de infundado al considerar que, contrariamente a lo afirmado, la sentencia recurrida sí estaba debidamente fundada y motivada en cuanto a las razones del sobreseimiento decretado; es decir, que la Juez expresó las razones particulares y fundamentos que la llevaron a estimar actualizada la causa de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, las cuales simultáneamente se calificaron de correctas al estimar infundado lo aducido en los agravios.

21. Si bien aparentemente, el tribunal analizó un vicio formal consistente en la supuesta falta o ausencia de fundamentación y/o motivación de la sentencia recurrida, lo cierto es que al emitir la sentencia respectiva retomó las consideraciones expresadas por la a quo, convalidándolas al concluir lo infundado del agravio.

22. Además, entre los agravios propuestos por la revisionista y posteriormente sintetizados por el Tribunal Colegiado, claramente se expuso que las razones dadas por el Juez de Distrito para sobreseer (por estimar que el acto reclamado no afectaba materialmente derechos sustantivos) eran incorrectas; es decir, no sólo se cuestionó la supuesta falta de fundamentación y motivación, sino también lo incorrecto de las razones y fundamentos dados por el a quo, lo cual el Tribunal Colegiado calificó –en forma conjunta– de infundado, con lo cual claramente convalidó la conclusión del Juez de origen en cuanto a la actualización de un motivo de improcedencia.

23. De esta manera, se estima que el criterio del tribunal que se analiza quedó plasmado de forma implícita, al hacer suyas prácticamente todas las consideraciones esgrimidas por la Juez de Distrito. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia que se cita a continuación.

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO. De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis



se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no sólo entre criterios 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."<sup>11</sup>

24. Así, esta Sala considera que al calificar de infundados los agravios propuestos, el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región**, reafirmó e hizo suyas las consideraciones contenidas en la sentencia recurrida y, por tanto, para tal órgano, el oficio por el cual se ordena dejar sin efectos el Certificado de Sello Digital para la expedición de Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI), **es un acto que no afecta materialmente derechos sustantivos**, por lo que no actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo; lo anterior, máxime que de la revisión de la resolución emitida por ese tribunal no se desprenden razones encaminadas a desconocer o contrariar lo expresado en la sentencia recurrida.

<sup>11</sup> Tesis P./J. 93/2006, jurisprudencia, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, julio de 2008, registro digital: 169334.



**25. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** En ambos casos, en la primera instancia se sobreseyó en el juicio de amparo al estimar actualizada la causa de improcedencia prevista por el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo; sin embargo, mientras que en uno de los casos el Tribunal Colegiado estimó que fue incorrecta la conclusión del Juez pues –en opinión de ese órgano–, el oficio por el cual se deja sin efectos el certificado de sello digital para la expedición de Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI), **sí actualiza la procedencia del juicio de amparo ya que tal actuar afecta materialmente derechos sustantivos del quejoso, como lo es la libertad de comercio y el derecho a la propiedad**, en el otro caso, el Tribunal Colegiado sostuvo que **el acto reclamado no afecta materialmente ningún derecho sustantivo del quejoso, sino sólo derechos procesales**.

26. No pasa inadvertido para esta Sala que el fundamento con el que se emitió el oficio de cancelación del certificado de sello digital para la expedición de Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI), en cada uno de los casos fue distinto, pues mientras en uno el fundamento para la emisión del oficio de cancelación fue el artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación,<sup>12</sup> en el otro supuesto tal actuar se apoyó en el mismo artículo y fracción, pero referido al inciso b).<sup>13</sup>

27. No obstante tal divergencia, lo cierto es que la consecuencia producida por el acto reclamado en dichos asuntos fue la misma; esto es, el dejar sin efectos el certificado de sello digital para la expedición de Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI), al margen del motivo particular por el cual se emitió ese acto, en ambos casos se alegó la afectación causada por impedirse la expedición de comprobantes fiscales que amparen las operaciones comerciales realizadas; por ello, aun cuando se reconoce la diferencia existente en los supuestos normativos que fundaron los actos reclamados, sus efectos y consecuencias son las mismas.

28. Así, es claro que, ante un mismo problema jurídico sometido a su jurisdicción, los Tribunales Colegiados contendientes arribaron a conclusiones dife-

<sup>12</sup> Supuesto analizado por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito.

<sup>13</sup> Supuesto que corresponde a lo analizado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región.



rentes, con lo cual se satisface el segundo requisito para la existencia de la contradicción de tesis.

29. **Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** Finalmente, de las constancias de autos se advierte que los puntos de vista de los tribunales contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, pueden dar lugar a la formulación de una genuina pregunta.

30. La cuestión a resolver puede formularse de la siguiente manera: ¿El oficio por el que se deja sin efectos el certificado de sello digital, afecta materialmente derechos sustantivos y, por tanto, actualiza una excepción al principio de definitividad para la procedencia del juicio de amparo indirecto?

## VI. Estudio

31. Dado que la materia de la presente contradicción involucra determinar si se actualiza o no la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el inciso b) de la fracción III del numeral 107, todos de la Ley de Amparo, resulta conveniente transcribir dichos preceptos, los cuales disponen:

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"I. ...

"XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta ley."

"Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"I. ...

"III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:

"a) ...



"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: ..."

32. Debe precisarse que lo previsto en el segundo de los preceptos transcritos deriva, a su vez, de lo preceptuado en el numeral 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone:

"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:

(Reformada, D.O.F. 6 de junio de 2011)

"I. ...

"...

(Reformada, D.O.F. 25 de octubre de 1967)

"III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

(Reformado, D.O.F. 6 de junio de 2011)

"a) ...

"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, y ..."

33. Como puede apreciarse, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 107, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, el juicio de amparo indirecto será procedente cuando el acto reclamado derive de un procedimiento administrativo seguido a manera de juicio y ese acto sea de imposible reparación, lo cual sucede cuando se afectan materialmente derechos sustantivos protegidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales suscritos por México; luego, a contrario sensu, el amparo indirecto será improcedente cuando



el acto reclamado no sea de imposible reparación, es decir, cuando no se afecten materialmente los derechos sustantivos constitucionalmente o convencionalmente reconocidos.

34. Respecto de los actos de imposible reparación a que se refiere tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la Ley de Amparo, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ocupó al resolver la contradicción de tesis 377/2013, en cuya ejecutoria se expresó, en lo que interesa, lo siguiente:

- 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 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 o procedimental, según se trate, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviniera exclusivamente de las leyes adjetivas aplicables.



- 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, aun 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.

- De dicha ejecutoria derivó la jurisprudencia siguiente:

"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). 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 irrepa-



rables, 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, 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 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."<sup>14</sup>

35. Así, para estimar que un acto es de imposible reparación y, por tanto, que en su contra es posible promover el juicio de amparo indirecto, es necesario que ese acto produzca un daño inmediato e irreversible en los derechos sustantivos del afectado, entendiéndose por aquéllos, los derechos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los tratados internacionales suscritos por México.

36. A partir de lo anterior, procede analizar lo atinente al oficio por el que se ordena la cancelación de los certificados de sello digital para la expedición de comprobantes fiscales digitales, a efecto de establecer si tal actuar afecta materialmente derechos sustantivos del gobernado y, por tanto, si en su contra procede el amparo indirecto por actualizar una excepción al principio de definitividad.

37. Normativamente, ese tipo de acto encuentra su fundamento en el artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación; por ello, para resolver la materia de la presente contradicción de criterios conviene tener presente el contenido de la disposición vigente al momento de la emisión de los oficios impugnados:

(Adicionado, D.O.F. 5 de enero de 2004)

**"Artículo 17-H.** Los certificados que emita el Servicio de Administración Tributaria quedarán sin efectos cuando:

"I. Lo solicite el firmante.

"II. Lo ordene una resolución judicial o administrativa.

"III. Falezca la persona física titular del certificado. En este caso la revocación deberá solicitarse por un tercero legalmente autorizado, quien deberá acompañar el acta de defunción correspondiente.

<sup>14</sup> Décima Época. Registro digital: 2006589. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, materia común, tesis P./J. 37/2014 (10a.), página 39.



"IV. Se disuelvan, liquiden o extingan las sociedades, asociaciones y demás personas morales. En este caso, serán los liquidadores quienes presenten la solicitud correspondiente.

"V. La sociedad escidente o la sociedad fusionada desaparezca con motivo de la escisión o fusión, respectivamente. En el primer caso, la cancelación la podrá solicitar cualquiera de las sociedades escindidas; en el segundo, la sociedad que subsista.

"VI. Transcurra el plazo de vigencia del certificado.

"VII. Se pierda o inutilice por daños, el medio electrónico en el que se contengan los certificados.

"VIII. Se compruebe que al momento de su expedición, el certificado no cumplió los requisitos legales, situación que no afectará los derechos de terceros de buena fe.

"IX. Cuando se ponga en riesgo la confidencialidad de los datos de creación de firma electrónica avanzada del Servicio de Administración Tributaria.

(Adicionada, D.O.F. 9 de diciembre de 2013)

"X. Las autoridades fiscales:

"a) Detecten que los contribuyentes, en un mismo ejercicio fiscal y estando obligados a ello, omitan la presentación de tres o más declaraciones periódicas consecutivas o seis no consecutivas, previo requerimiento de la autoridad para su cumplimiento.

"b) Durante el procedimiento administrativo de ejecución no localicen al contribuyente o éste desaparezca.

"c) En el ejercicio de sus facultades de comprobación, detecten que el contribuyente no puede ser localizado; éste desaparezca durante el procedimiento, o bien se tenga conocimiento de que los comprobantes fiscales emitidos se utilizaron para amparar operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas.



"d) Aun sin ejercer sus facultades de comprobación, detecten la existencia de una o más infracciones previstas en los artículos 79, 81 y 83 de este ordenamiento, y la conducta sea realizada por el contribuyente titular del certificado.

"El Servicio de Administración Tributaria podrá cancelar sus propios certificados de sellos o firmas digitales, cuando se den hipótesis análogas a las previstas en las fracciones VII y IX de este artículo.

"Cuando el Servicio de Administración Tributaria revoque un certificado expedido por él, se anotará en el mismo la fecha y hora de su revocación.

"Para los terceros de buena fe, la revocación de un certificado que emita el Servicio de Administración Tributaria, surtirá efectos a partir de la fecha y hora que se dé a conocer la revocación en la página electrónica respectiva del citado órgano.

"Las solicitudes de revocación a que se refiere este artículo deberán presentarse de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria.

(Adicionado, D.O.F. 9 de diciembre de 2013)

"Los contribuyentes a quienes se les haya dejado sin efectos el certificado de sello digital podrán llevar a cabo el procedimiento que, mediante reglas de carácter general, determine el Servicio de Administración Tributaria para subsanar las irregularidades detectadas, en el cual podrán aportar las pruebas que a su derecho convenga, a fin de obtener un nuevo certificado. La autoridad fiscal deberá emitir la resolución sobre dicho procedimiento en un plazo máximo de tres días, contado a partir del día siguiente a aquel en que se reciba la solicitud correspondiente."

38. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre dicha disposición y ha analizado lo relativo a la cancelación de los certificados de sello digital y el procedimiento ahí previsto para subsanar las irregularidades detectadas y, al respecto ha sostenido lo siguiente:



- **Amparo en revisión 187/2016:**<sup>15</sup>

- La cancelación del certificado de sello digital es un acto de molestia temporal, no privativo, al cual no le resulta aplicable la garantía de audiencia previa ya que la defensa puede ejercerse dentro del procedimiento previsto por el propio artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación (amparo en revisión 187/2016).

- Ese precepto contiene un procedimiento sumario cuyo objeto es que el contribuyente, una vez subsanadas las irregularidades que le fueron detectadas, pueda volver a desarrollar sus actividades económicas y expedir sus comprobantes fiscales con regularidad.

- La restricción que implica la cancelación no es definitiva, sino que existe una temporalidad sujeta a la propia actividad del contribuyente, esto es, a que subsane las irregularidades correspondientes. Asimismo, se consideró que la necesidad de emitir un certificado nuevo obedece a la propia naturaleza del documento electrónico, por lo que no es posible reactivar el anterior, sin que ello torne inconstitucional la medida.

- **Amparo en revisión 869/2016:**<sup>16</sup>

- Al tratarse de un acto de molestia, no le resulta aplicable la garantía de audiencia previa porque no se deja sin defensa al contribuyente, sino que el medio de defensa es posterior y está previsto en el mismo artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación.

- **Amparo en revisión 966/2016:**<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Sesión de uno de junio de dos mil dieciséis. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán. Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

<sup>16</sup> Veintinueve de marzo de dos mil diecisiete. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. Ausente el Ministro José Fernando Franco González Salas (ponente). El Ministro Eduardo Medina Mora I. hizo suyo el asunto.

<sup>17</sup> Ocho de marzo de dos mil diecisiete. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y presidente Eduardo Medina Mora I. Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.



- La cancelación de los certificados de sello de registro digital no genera una afectación a la libertad de comercio de los contribuyentes porque tal mecanismo es un medio de control establecido por el legislador que sólo se decretará cuando en el ejercicio de las facultades de comprobación, las autoridades detecten que el contribuyente no puede ser localizado; éste desaparezca durante el procedimiento, o bien se tenga conocimiento de que los comprobantes fiscales emitidos se utilizaron para amparar operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas, en el ejercicio de las facultades de verificación, el contribuyente desaparezca; así, es claro que no incide de modo central o determinante en el derecho a elegir una profesión u oficio, toda vez que no implica una limitación a la posibilidad de ser titular de un establecimiento mercantil o realizar cierta actividad sino únicamente constituye una medida impuesta con motivo de una causa a la que dio origen el propio contribuyente y que quedará sin efecto si se corrige la situación que le haya dado origen.

• **Contradicción de tesis 325/2017:**<sup>18</sup>

- Como acto de molestia, es intraprocedimental, por lo que no puede impugnarse en sí mismo, sino que se requiere la resolución final con la que concluya el procedimiento.

- Además, al requerir de la resolución con la cual concluya el procedimiento sumario respectivo, el oficio por el cual se deja sin efectos el certificado de sello digital no es un acto definitivo para efectos del juicio contencioso administrativo, sino que se requiere de aquella resolución para promover tal juicio.

39. Todas esas consideraciones se ven reflejadas en los criterios que se citan a continuación:

"CERTIFICADOS EMITIDOS POR EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. EL ARTÍCULO 17-H, FRACCIÓN X, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE DISPONE LOS SUPUESTOS EN LOS QUE QUEDARÁN SIN

<sup>18</sup> Seis de diciembre de dos mil diecisiete. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora Icaza.



EFFECTOS, ESTABLECE UN ACTO DE MOLESTIA QUE NO SE RIGE POR EL DERECHO DE AUDIENCIA PREVIA".<sup>19</sup>

"CERTIFICADOS EMITIDOS POR EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. EL ARTÍCULO 17-H, FRACCIÓN X, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL ESTABLECER LOS SUPUESTOS EN LOS QUE QUEDARÁN SIN EFECTOS, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA."<sup>20</sup>

"CERTIFICADOS EMITIDOS POR EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. EL ARTÍCULO 17-H, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FE-

<sup>19</sup> "El precepto citado contiene los supuestos en que los certificados emitidos por el Servicio de Administración Tributaria de los contribuyentes que han incurrido en alguna de las conductas en él sancionadas quedarán sin efectos, lo que constituye una medida de control expedita y ágil que no es de carácter definitivo, ni se trata de una supresión permanente del certificado, sino por el contrario, la propia norma prevé un procedimiento sumario que permite al gobernado subsanar las irregularidades que hayan ocasionado esa medida, lo que no implica un acto privativo, sino un acto de molestia temporal que restringe de manera provisional y preventiva los derechos del contribuyente cuando se ubica en alguna conducta contraria a los objetivos de la administración tributaria. En consecuencia, el artículo 17-H, fracción X, del Código Fiscal de la Federación no se rige por el derecho de audiencia previa reconocido por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que, en todo caso, está sujeto al cumplimiento de los requisitos del diverso artículo 16 constitucional, referentes a que el acto respectivo debe constar por escrito, ser emitido por la autoridad competente, y estar debidamente fundado y motivado.". Tesis 2a./J. 124/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 45, Tomo II, página 708, agosto de 2017, registro digital: 2014973.

<sup>20</sup> "El precepto citado, al señalar los supuestos en que los certificados emitidos por el Servicio de Administración Tributaria quedarán sin efectos, busca evitar la emisión de comprobantes fiscales de los contribuyentes que han incurrido en alguna de las conductas en él sancionadas y, por ende, no viola el principio de seguridad jurídica, porque prevé un procedimiento ágil para que el contribuyente aclare su situación o demuestre que ha dejado de estar en el supuesto sancionable que llevó a la cancelación del certificado, en el cual, desarrollado acorde con las reglas de carácter general emitidas por el Servicio de Administración Tributaria, inmediatamente se le generará un nuevo certificado para que continúe emitiendo comprobantes fiscales, reestableciéndose su situación. Ahora bien, la temporalidad depende del propio contribuyente, quien debe tomar las medidas pertinentes para subsanar las irregularidades que hayan ocasionado su cancelación, sin que lo anterior le genere inseguridad jurídica o indefensión, ya que conoce la consecuencia de una conducta susceptible de sancionarse, así como la forma y el procedimiento para subsanarla.". Tesis 2a./J. 79/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo II, página 624, junio de 2017, registro digital: 2014579.



DERACIÓN, AL ESTABLECER QUE QUEDARÁN SIN EFECTOS CUANDO LO ORDENE UNA RESOLUCIÓN JUDICIAL O ADMINISTRATIVA, NO VULNERA EL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO."<sup>21</sup>

"SELLO DIGITAL. EL OFICIO EMITIDO CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 17-H DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, A TRAVÉS DEL CUAL LA AUTORIDAD DEJA SIN EFECTOS EL CERTIFICADO CORRESPONDIENTE, NO CONSTITUYE UN ACTO DEFINITIVO PARA EFECTOS DEL JUICIO DE NULIDAD."<sup>22</sup>

40. Ahora bien, para determinar el criterio que habrá de regir, debe reiterarse que al resolver el amparo en revisión 869/2016, esta Segunda Sala deter-

<sup>21</sup> "El citado precepto, al prever que los certificados emitidos por el Servicio de Administración Tributaria quedarán sin efectos cuando lo ordene una resolución judicial o administrativa, no vulnera el derecho a la libertad de trabajo reconocido por el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dicha determinación no constituye un acto arbitrario, sino que implica el cumplimiento a una orden judicial o administrativa, motivo por el cual, se actualiza la excepción constitucional que autoriza limitar, mediante resolución gubernativa, la libertad de trabajo.". Décima Época, Registro digital: 2014222. Instancia: Segunda Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 42, Tomo I, mayo de 2017, materias constitucional y administrativa, tesis 2a. LX/2017 (10a.), página 719.

<sup>22</sup> "Lo previsto en el último párrafo del precepto citado y en las disposiciones relacionadas con esa porción normativa de la Resolución Miscelánea Fiscal, en el sentido de que los contribuyentes a quienes se les haya dejado sin efectos el certificado de sello digital podrán llevar a cabo el procedimiento para subsanar las irregularidades detectadas, a fin de obtener un nuevo certificado, no corresponde a un recurso administrativo, ya que a través de lo ahí fijado sólo pueden subsanarse las irregularidades que motivaron la emisión del oficio por el cual se dejó sin efectos el certificado relativo, o bien, desvirtuar la causa que motivó su emisión, pero sin que sea posible cuestionar la totalidad de ese acto por cualquier vicio que pueda contener; por ende, lo ahí señalado en realidad corresponde a un procedimiento administrativo que comienza con ese oficio inicial -que no es la manifestación última de la voluntad administrativa- y concluye con una resolución. En este sentido, el oficio es un acto intraprocedimental y, por tanto, no es susceptible de impugnación en forma autónoma mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pues para acudir a esa instancia es necesario que previamente se haya sustanciado y resuelto el procedimiento establecido en el artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación, y que esa resolución final sea impugnada en dicho medio de control de la legalidad de los actos administrativos, pues ese acto es el que se estima definitivo, al tratarse de la última resolución dictada en el procedimiento correspondiente.". Tesis 2a./J. 2/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, Tomo II, marzo de 2018, página 1433, registro digital: 2016355.



minó que el acto emitido con fundamento en el artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación, no genera una afectación a la libertad de comercio de los contribuyentes pues "... *no incide de modo central o determinante en el derecho a elegir una profesión u oficio, toda vez que no implica una limitación a la posibilidad de ser titular de un establecimiento mercantil o realizar cierta actividad sino únicamente constituye una medida impuesta con motivo de una causa a la que dio origen el propio contribuyente y que quedará sin efecto si se corrige la situación que le haya dado origen*".

41. A su vez, en la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 325/2017, esta Sala indicó que el artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación establece un "... *procedimiento sumario, ya que una vez integradas las actuaciones necesarias, la autoridad cuenta con el plazo de tres días para resolver lo conducente ...*" mismo que "... *concluye con una resolución en la cual puede estimarse que el particular demostró su pretensión y, a causa de ello se ordenará la expedición de un nuevo certificado de sellos digitales, o bien, de estimar la legalidad del oficio por el cual se dejaron sin efectos esos certificados, tal determinación subsistirá*".

42. En este orden, si bien es cierto que la consecuencia del oficio emitido con fundamento en el artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación es dejar sin efectos el certificado de sello digital para la expedición de Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI) previamente otorgado, no menos cierto es que se trata de **un acto de molestia cuyos efectos son temporales**, además, **al existir un procedimiento sumario** –a través del cual se puede (1) subsanar o corregir las irregularidades advertidas por la autoridad, o bien, (2) desvirtuar la causa por la que se dejó sin efectos el certificado correspondiente– **cuya resolución podrá llevar a revocar la medida y, por tanto, ordenar la expedición de un nuevo certificado de sellos digitales**, entonces se debe concluir que **no se trata de un acto de imposible reparación ya que no afecta el derecho a la libertad de trabajo o profesión.**

43. Al respecto, debe indicarse que en términos del artículo 29 del Código Fiscal de la Federación,<sup>23</sup> la expedición de comprobantes fiscales se hace a

<sup>23</sup> "Artículo 29. Cuando las leyes fiscales establezcan la obligación de expedir comprobantes fiscales por los actos o actividades que realicen, por los ingresos que se perciban o por las retenciones de



través de documentos digitales, para lo cual es necesario contar con un certificado de firma electrónica avanzada vigente y tramitar el certificado para el uso de los sellos digitales; sin embargo, **no se trata de un derecho de carácter sustantivo, sino del cumplimiento de un requisito formal para poder realizar actividades**, el cual permite registrar para efectos fiscales las operaciones realizadas por los contribuyentes que intervienen en el acto, y si bien ese deber es necesario para poder realizar operaciones como parte de una actividad comercial, lo cierto es que la insubsistencia del certificado correspondiente no entraña en ninguna forma una restricción a la libertad de trabajo o profesión, pues una vez aclarada la irregularidad detectada por la autoridad fiscal, podrá continuar con el ejercicio de la actividad económica que mejor le acomode.

44. Tampoco se afecta el derecho al patrimonio –como lo sostuvo uno de los tribunales contendientes– pues el otorgamiento del certificado correspondiente constituye la constancia de que la autoridad fiscal ha corroborado ciertos datos del solicitante para poder identificarlo en sus operaciones para efectos fiscales relacionados con la actividad desarrollada, a partir del cumplimiento de ciertos requisitos formales, pero **sin que se trate de un derecho de carácter patrimonial** que implique por sí mismo una modificación positiva o negativa en el conjunto de bienes y derechos de los que es titular el gobernado.

45. Además, la aparente afectación a derechos patrimoniales únicamente puede entenderse como consecuencia del posible menoscabo a la libertad de comercio, el cual según se ha expresado en la presente ejecutoria, no se actualiza por las consideraciones ya explicadas.

---

contribuciones que efectúen, los contribuyentes deberán emitirlos mediante documentos digitales a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria. Las personas que adquieran bienes, disfruten de su uso o goce temporal, reciban servicios o aquéllas a las que les hubieren retenido contribuciones deberán solicitar el comprobante fiscal digital por Internet respectivo.

"Los contribuyentes a que se refiere el párrafo anterior deberán cumplir con las obligaciones siguientes:

"I. Contar con un certificado de firma electrónica avanzada vigente.

"II. Tramitar ante el Servicio de Administración Tributaria el certificado para el uso de los sellos digitales..."



## VII. Jurisprudencia que debe prevalecer

46. Una vez hecho el estudio correspondiente, se considera que, al ser existente la presente contradicción de tesis, con fundamento en los artículos 215, 216 y 218 de la Ley de Amparo, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

CERTIFICADO DE SELLOS DIGITALES. EL OFICIO EMITIDO CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 17-H DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, A TRAVÉS DEL CUAL LA AUTORIDAD FISCAL LO DEJA SIN EFECTOS, NO AFECTA DERECHOS SUSTANTIVOS Y, POR TANTO, NO SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron sentencias de los juicios de amparo en los que se reclamó el oficio a través del cual la autoridad fiscal dejó sin efectos el certificado de sellos digitales; en ambos casos, los Jueces sobreseyeron por estimar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 107, fracción III, incisos a) y b), ambos de la Ley de Amparo, y mientras para un tribunal el sobreseimiento fue correcto por tratarse de un acto que no entraña la afectación material de derechos sustantivos y, por tanto, confirmó la sentencia recurrida, para el otro tribunal fue incorrecta la determinación adoptada por el Juez, pues el oficio reclamado afecta materialmente los derechos a la libertad de comercio y profesión, así como el patrimonio del quejoso y, por ende, el juicio de amparo indirecto es procedente.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el oficio por el cual la autoridad fiscal deja sin efectos el certificado de sellos digitales no afecta materialmente derechos sustantivos, como la libertad de comercio y profesión, ni tampoco el patrimonio del destinatario de ese acto y, por tanto, no se actualiza una excepción al principio de definitividad para la procedencia del juicio de amparo indirecto.

Justificación: Lo anterior es así, ya que no se trata de un acto privativo, sino de un acto de molestia temporal que puede desaparecer una vez seguido y sustanciado el procedimiento sumario previsto por el artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación, pues la resolución ahí emitida puede ordenar la expe-



dición de un nuevo certificado en sustitución del invalidado, siendo así muy breve la duración de los efectos nocivos producidos por el acto reclamado, aunado a que el otorgamiento del certificado para el uso de los sellos digitales no es un derecho de carácter sustantivo, sino que se trata del cumplimiento de un requisito formal para poder realizar actividades, por lo que la insubsistencia de tal certificado no entraña en ninguna forma una restricción a la libertad de trabajo o profesión, pues una vez aclarada la irregularidad detectada por la autoridad fiscal, podrá continuar con el ejercicio de la actividad económica que mejor le acomode, mientras que la aparente afectación a derechos patrimoniales únicamente puede entenderse como consecuencia de un menoscabo a la libertad de comercio respecto de la cual, se insiste, no se actualiza tal lesión jurídica.

47. 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, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek (ponente).

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia y aislada 2a./J. 2/2018 (10a.), 2a./J. 124/2017 (10a.), 2a./J. 79/2017 (10a.) y 2a. LX/2017 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de marzo de 2018 a las 10:12 horas, del viernes 25 de agosto de 2017 a las 10:33 horas, del viernes 23 de junio de 2017 a las 10:29 horas y del viernes 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**CERTIFICADO DE SELLOS DIGITALES. EL OFICIO EMITIDO CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 17-H DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, A TRAVÉS DEL CUAL LA AUTORIDAD FISCAL LO DEJA SIN EFECTOS, NO AFECTA DERECHOS SUSTANTIVOS Y, POR TANTO, NO SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron sentencias de los juicios de amparo en los que se reclamó el oficio a través del cual la autoridad fiscal dejó sin efectos el certificado de sellos digitales; en ambos casos, los Jueces sobreseyeron por estimar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 107, fracción III, incisos a) y b), ambos de la Ley de Amparo, y mientras para un tribunal el sobreseimiento fue correcto por tratarse de un acto que no entraña la afectación material de derechos sustantivos y, por tanto, confirmó la sentencia recurrida, para el otro tribunal fue incorrecta la determinación adoptada por el Juez, pues el oficio reclamado afecta materialmente los derechos a la libertad de comercio y profesión, así como el patrimonio del quejoso y, por ende, el juicio de amparo indirecto es procedente.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el oficio por el cual la autoridad fiscal deja sin efectos el certificado de sellos digitales no afecta materialmente derechos sustantivos, como la libertad de comercio y profesión, ni tampoco el patrimonio del destinatario de ese acto y, por tanto, no se actualiza una excepción al principio de definitividad para la procedencia del juicio de amparo indirecto.

Justificación: Lo anterior es así, ya que no se trata de un acto privativo, sino de un acto de molestia temporal que puede desaparecer una vez seguido y sustanciado el procedimiento sumario previsto por el artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación, pues la resolución ahí emitida puede ordenar la expedición de un nuevo certificado en sustitución del invalidado,



siendo así muy breve la duración de los efectos nocivos producidos por el acto reclamado, aunado a que el otorgamiento del certificado para el uso de los sellos digitales no es un derecho de carácter sustantivo, sino que se trata del cumplimiento de un requisito formal para poder realizar actividades, por lo que la insubsistencia de tal certificado no entraña en ninguna forma una restricción a la libertad de trabajo o profesión, pues una vez aclarada la irregularidad detectada por la autoridad fiscal, podrá continuar con el ejercicio de la actividad económica que mejor le acomode, mientras que la aparente afectación a derechos patrimoniales únicamente puede entenderse como consecuencia de un menoscabo a la libertad de comercio respecto de la cual, se insiste, no se actualiza tal lesión jurídica.

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

Contradicción de tesis 209/2020. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, en apoyo del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 9 de diciembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Carlos Alberto Araiza Arreygue.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 218/2019, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, al resolver el amparo en revisión 123/2019 (expediente auxiliar 332/2019).

Tesis de jurisprudencia 1/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinte de enero de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 16 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



**IMPUESTO SOBRE NÓMINAS. EN ATENCIÓN AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, PARA SU DETERMINACIÓN DEBE APLICARSE UNA TASA FIJA A LA BASE GRAVABLE, PARA QUE EL CONTRIBUYENTE CONOZCA LA CUOTA TRIBUTARIA QUE DEBE PAGAR A LA HACIENDA LOCAL.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 15/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ, EN AUXILIO DEL TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO. 23 DE SEPTIEMBRE DE 2020. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK; VOTARON CON RESERVAS ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: JAVIER EDUARDO ESTREVER RAMOS.

## **II. Competencia**

8. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, de trece de mayo de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de ese mes y año, y vigente a partir del veintidós siguiente en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distinto Circuito, y el tema de fondo corresponde a la materia administrativa, especialidad de esta Segunda Sala.



### III. Legitimación

9. La presente denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, porque fue denunciada por los Magistrados integrantes de uno de los Tribunales Colegiados contendientes. Por tanto, formalmente se actualiza el supuesto de legitimación prescrito en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>1</sup> así como 226, fracción II,<sup>2</sup> y 227, fracción II,<sup>3</sup> de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

### IV. Existencia de la contradicción

10. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para que se actualice la contradicción de tesis, basta que exista oposición

<sup>1</sup> Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. ...

"Cuando los 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. ..."

<sup>2</sup> Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"...

"II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tribunales Colegiados de diferente Circuito; ..."

<sup>3</sup> Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a las que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."



respecto de un idéntico punto de derecho, aunque no provengan de cuestiones fácticas exactamente iguales.<sup>4</sup>

11. La existencia de la contradicción no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos se opongan, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos judiciales relativos, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

12. En este orden de ideas, si las cuestiones fácticas siendo parecidas influyen en las decisiones de los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de criterios, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

13. Establecido lo anterior, corresponde ahora señalar los requisitos para la existencia de una contradicción de criterios,<sup>5</sup> a saber:

<sup>4</sup> Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 7 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, Novena Época, «con número de registro digital: 164120» de rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

<sup>5</sup> En apoyo a tales consideraciones, se estiman aplicables las jurisprudencias sustentadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tiene los siguientes datos de identificación: número 1a./J. 22/2010, que aparece en la página 122 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, materia común, Novena Época, «con número de registro digital: 165077» titulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO."



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 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 idéntico 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 es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

14. En el caso, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que se cumple con los requisitos de existencia de la contradicción de tesis. A continuación, se explicitan las razones de esa conclusión.

15. **Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** En efecto, los órganos contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de aplicar el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Ello se desprende de las resoluciones emitidas por los órganos colegiados que participan en esta contradicción de tesis, tal como se verá a continuación.

16. El **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz**, en el cuaderno auxiliar 984/2019, al resolver los autos del amparo en revisión en materia administrativa 305/2019, del índice del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito con re-

---

CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA." Así como la diversa 1a./J. 23/2010, visible en la página 123 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, materia común, Novena Época, «con número de registro digital: 165076», de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."



sidencia en San Francisco de Campeche, Campeche, en sesión correspondiente al once de diciembre de dos mil diecinueve, analizó un caso con las siguientes particularidades:

- Mediante escrito presentado el ocho de marzo de dos mil diecinueve, las personas morales Operadora Wal Mart y Servicios Administrativos Wal Mart, ambas Sociedades de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, por conducto de su representante legal, solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal por considerar violados sus derechos fundamentales, identificaron como autoridades responsables al Congreso Constitucional, Gobernador Constitucional y secretario de Finanzas, todos ellos del Estado de Campeche; y como actos reclamados, entre otros, la discusión, aprobación y expedición del Decreto Número 28 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Campeche, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho, específicamente por lo que se refiere a las disposiciones vinculadas con la regulación del impuesto sobre nóminas; así como su recaudación.

- De la demanda conoció el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Campeche, con sede en San Francisco de Campeche, bajo el consecutivo 336/2019. El trece de mayo de dos mil diecinueve se celebró la audiencia constitucional y el veintiocho de junio siguiente el titular del Juzgado Tercero de Distrito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, dictó sentencia en la que por una parte sobreseyó en el juicio de amparo y, por otra, negó la protección de la Justicia de la Unión.

- Inconformes con tal determinación, las quejas interpusieron recurso de revisión que se radicó en el Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito con residencia en San Francisco de Campeche, Campeche, con el número 305/2019; posteriormente, se ordenó su remisión al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en donde se identificó como cuaderno de antecedentes 984/2019. Seguidos los trámites conducentes, en sesión correspondiente al once de diciembre de dos mil diecinueve se emitió sentencia en la que, en la materia de la revisión, se confirmó la resolución combatida.



- Ahora bien, el Tribunal Colegiado estableció que en el caso analizaría los agravios formulados bajo el principio de estricto derecho. Así, estimó ineficaces los argumentos expuestos para controvertir el sobreseimiento decretado.

- Por otra parte, respecto de los agravios formulados en relación con el análisis que el Juez de Distrito realizó en torno al contenido del artículo 20 de la Ley de Hacienda del Estado de Campeche,<sup>6</sup> el Tribunal Colegiado los estimó infundados.

- Lo anterior, en virtud de que concluyó que el Juez de Distrito no realizó un indebido análisis del concepto de violación; estimó que se expusieron las razones por las que se concluyó que el artículo controvertido no es violatorio de los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica previstos por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ya que, contrario a lo señalado por la parte quejosa, el artículo 20 de la Ley de Hacienda del Estado de Campeche no deja al arbitrio de la autoridad determinar los conceptos sobre los cuales se aplicará el impuesto analizado, puesto que precisa que dicho impuesto aplicará sobre cualquier pago, remuneración, gratificación o salario que derive de la relación laboral.

<sup>6</sup> "Artículo 20. Son objeto de este impuesto las erogaciones o pagos, en efectivo o en especie por concepto de remuneraciones al servicio personal subordinado, independientemente de la designación que se les dé, prestado (sic) en el Estado de Campeche.

"Para los efectos de este impuesto, quedan comprendidas entre las erogaciones o pagos a que se refiere el párrafo anterior, aquellas que se realicen por concepto de prestaciones o contraprestaciones cualquiera que sea el nombre con el que se les designe, ya sean ordinarias o extraordinarias, que deriven de una relación laboral, incluyendo salarios, sueldos, sobresueldos, asimilables a salarios, anticipos, viáticos, gastos de representación, aguinaldo, comisiones, premios, gratificaciones, rendimientos, ayudas para despensa, participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, aportación patronal al fondo de ahorro, ayudas habitacionales, primas vacacionales, primas dominicales y primas por antigüedad y previsión social en los términos del Código Fiscal del Estado de Campeche, así como cualquier otra erogación o pago que en razón de su trabajo o por la relación laboral reciba el trabajador.

"Son también objeto de este impuesto, las erogaciones por pagos realizados a los socios o accionistas, administradores, comisarios o miembros de los consejos directivos y de vigilancia, consultivos o de cualquier otra índole en toda clase de sociedades y asociaciones, así como los que se efectúen a las personas por los servicios que presten a un prestatario, por los que no se deba pagar el impuesto al valor agregado."



- Ahora bien, la recurrente expuso consideraciones con el objeto de convertir la determinación del Juez de Distrito en el sentido de que el artículo 24 de la Ley de Hacienda del Estado de Campeche<sup>7</sup> no es ilegal. Ello como consecuencia de una confusión en torno a la procedencia de las tarifas progresivas, en cuyo caso debe aplicarse el principio de proporcionalidad tributaria, tratándose de impuestos indirectos como el que se reclamó.

- Sin embargo, precisó, en el caso de impuestos indirectos como es el impuesto sobre nóminas debe aplicarse la tasa fija porque lo que grava son las erogaciones por concepto de remuneraciones al trabajo personal subordinado, lo cual implica que entre más erogaciones mayor impacto habrá al contribuyente.

- Incluso, señaló, el criterio de la autoridad judicial se apartó de la determinación emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito al resolver el amparo en revisión 427/2017, con lo cual se incumplió con el artículo 221 de la Ley de Amparo.

- Argumentos de agravio que el Tribunal Colegiado estimó inoperantes. Para sustentar su determinación, transcribió las consideraciones que el Juez de Distrito expuso para concluir que el artículo 24 de la Ley de Hacienda del Estado de Campeche.

<sup>7</sup> Artículo 24. El impuesto se causará en el momento en que se realicen los pagos o se efectúen las erogaciones que son objeto del mismo y se determinará aplicando a la base que resulte conforme al artículo anterior o en su caso conforme al tercer párrafo del artículo 22, la siguiente tarifa:

LÍMITE INFERIOR	LÍMITE SUPERIOR	CUOTA FIJA	POR CIENTO SOBRE EL EXCEDENTE DEL LÍMITE INFERIOR
0.01	252,625	0.00	2.0%
252,626	525,752	5,052.50	2.2%
525,753	2,520,124	11,061.27	2.4%
2,520,125	5,207,421	58,926.18	2.6%
5,207,422	8,559,929	128,795.87	2.8%
8,559,930	En adelante	222,666.07	3.0%



- Hecho lo anterior, el Tribunal Colegiado concluyó que de la confrontación entre las consideraciones que sustentan la sentencia reclamada y los conceptos de violación, éstos son inoperantes por insuficientes, porque el quejoso no combatió los razonamientos lógico-jurídicos en que se apoyó el Juez federal para declarar constitucional el artículo 24 de la Ley de Hacienda del Estado de Campeche, toda vez que se limitó a especificar que en el caso de impuestos sobre nóminas, la proporcionalidad se refleja con una tasa fija sobre el monto de los ingresos, pero no en una tarifa que entre más erogues mayor es la tasa sobre la que se determina el tributo, motivo por el cual considera que el a quo analizó indebidamente el impuesto como si se tratara de un impuesto al ingreso cuando en realidad es un impuesto al gasto, para el que debe establecerse una tasa fija; sin embargo, no controvertió los argumentos transcritos del Juez de Distrito.

- De esa manera, agregó, dado que las afirmaciones de las quejas son ambiguas y superficiales, mientras que los actos de autoridad están investidos de presunción de validez que debe ser destruida por la parte a quien perjudiquen; entonces, correctas o no las razones por las que el Juez federal declaró constitucional dicho artículo 24 de la Ley de Hacienda del Estado de Campeche, deben seguir rigiendo su sentido porque, en el caso, no aplica la suplencia de deficiencia de la queja.

- Sin embargo, el Tribunal Colegiado Auxiliar abundó en el sentido de que, con independencia de las anteriores consideraciones, este Alto Tribunal ha sustentado el criterio que, desde el punto de vista de la manifestación de la riqueza no es igual gravar los ingresos, el patrimonio o el capital que los gastos o erogaciones de los particulares, ante los elementos tan diversos en cada forma de imposición.

- En los impuestos directos es fácil determinar la capacidad contributiva por la manera en que nace la aludida riqueza, mientras que en los indirectos la capacidad contributiva es aislada, pues se evidencia a partir de la posibilidad de erogar, gastar o consumir, de modo que el análisis de la proporcionalidad tributaria contenida en la base y tasa imponibles no puede ser idéntica en todas las contribuciones.

- Recordó que se dijo que los impuestos indirectos son interclasificados en monofásicos (los que gravan una sola etapa del ciclo productivo) y plurifásicos (los que gravan más de una etapa de ese ciclo).



- A su vez, se pueden dividir en acumulativos o no acumulativos si es que permiten acreditar o deducir el impuesto pagado en las anteriores etapas de producción, pero la distinción más relevante se actualiza entre los impuestos al gasto o erogaciones y al consumo.

- Los impuestos al gasto o a las erogaciones recaen sobre el empleo general de un bien económico para adquirir algo, o bien, se utilizan esencialmente para producir otros bienes o servicios en los que el contribuyente es titular del hecho imponible y de la capacidad contributiva que revela, por lo que no existe la figura de la traslación o repercusión, por ejemplo, el impuesto sobre nóminas que grava los pagos en dinero o en especie que por concepto de remuneración al trabajo tiene que erogar el patrón.

- De tal manera, es suficiente que el empleador lleve a cabo dicha erogación para que se actualice el hecho imponible, máxime que en ese tipo de impuestos indirectos no se hace referencia a la situación personal del contribuyente, es decir, son objetivos, de devengo instantáneo y monofásicos.

- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación parte de la idea de que cuando "*exista una estrecha vinculación entre el objeto del impuesto y el monto del gravamen*" será proporcional el tributo indirecto; sin embargo, esa premisa se aplica a cualquier impuesto en el sentido de que debe existir congruencia entre el objeto y la base imponible, esto es, la magnitud dineraria debe sustentarse en relación con la medición o valoración del hecho imponible pues, de lo contrario, no habrá una lógica tributaria entre ellos produciendo una distorsión que generará la inconstitucionalidad del tributo, sin importar la tasa o tarifa aplicada porque el esquema estará viciado de origen.

- Tales consideraciones las respaldó en el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON LOS IMPUESTOS INDIRECTOS.". Dicho criterio es aplicable en los casos en que se cuestione la base tributaria, ya sea porque la valoración del hecho imponible no es correcta y porque no guarde ninguna relación con este último, pero no respecto de las cuestiones propias de la tasa imponible, porque no basta que tenga relación con el hecho imponible para que se considere apegada al principio de proporcionalidad tri-



butaria, sino que resulta básico que el tipo de gravamen sea acorde con la naturaleza de la contribución, considerando todos los matices que la identifican.

- Lo anterior cobra relevancia porque el análisis de la proporcionalidad tributaria debe hacerse en función de los elementos cuantitativos del tributo como la tasa imponible o tipo de gravamen, cuya elección por parte del legislador ordinario no puede quedar al margen de regularidad constitucional, aunque se trate de impuestos indirectos, ya que es ineludible que el monto de la tasa impositiva no ponga en riesgo la eficacia de un postulado constitucional o el acceso a valores mínimos humanos, puesto que la capacidad de absorción de la carga tributaria por el mercado no es un elemento jurídico, sino económico, inútil para examinar si el monto del gravamen impide la consecución de una industria que, por disposición constitucional, existe el deber de fomentarla, o se restringe la posibilidad de que las personas accedan a bienes o servicios elementales para su desarrollo, salud o vida que pueden servir de límites para establecer el monto máximo del porcentaje, cifra o coeficiente que se aplicará a la base imponible.

- Además, que el tipo de tasa tiene que ser coherente con la naturaleza especial de la contribución, porque no podría ser indistinta la implementación del tipo de tasa, si se toma en cuenta que su idoneidad a la clase de tributo es un elemento fundamental para establecer si con ello se vulnera o no el principio de proporcionalidad tributaria, porque de establecerse un criterio contrario significaría que los tributos consideraran una tasa o una tarifa que se aplicaría a la base, sin mayor relevancia jurídica, situación que implicaría validar el tipo de tasa elegida por el legislador aunque sea incorrecta por alejarse de la naturaleza del tributo.

- En consecuencia, indicó, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para examinar la idoneidad de las tasas impositivas a los impuestos, es necesario destacar las diferencias entre los distintos tipos de tasas y tarifas aplicables, entre ellos: a) específicos; b) porcentuales; c) mixtas; y, d) progresivo.

- Y el Tribunal Constitucional, agregó, ha señalado que el principio de progresividad escalonada es indudablemente mucho más perfecto para acercarse a la capacidad contributiva de los contribuyentes, que a su vez tienen que soportar la carga económica, en el que el tributo reconoce sus situaciones perso-



nales o familiares, de modo que puede aplicarse este tipo de gravamen al impuesto personal, a los subjetivos y, en algunas ocasiones, a los impuestos reales que guardan cierta subjetivización como los que recaen en la propiedad raíz, no así en los impuestos indirectos ya que si el valor monetario expresado en la base se puede dividir en unidades de medida o de capacidad, si fuese progresiva la tarifa, al final los gobernados por igual consumo podrían pagar más o menos impuesto, según si el consumo se hace en un solo momento o en varios, en tanto que la alícuota aumenta por cada renglón, generándose un problema de proporcionalidad tributaria.

- Con base en ello, el artículo 24 de la Ley de Hacienda del Estado de Campeche que regula el impuesto sobre nóminas, aunque genera un impacto diferenciado, esa distinción permite que el cobro del tributo se aproxime en mayor medida a la capacidad del contribuyente, pues permite una cuantificación efectiva del tributo partiendo de las cantidades señaladas en el límite inferior, que asciende proporcional y progresivamente hasta llegar a las contenidas en el límite superior, existiendo con mayor precisión congruencia entre el impuesto cobrado, con la capacidad contributiva mostrada por cada causante, pagando más y gradualmente quien tiene una mayor capacidad contributiva que quien tiene menos.

- En consecuencia, es evidente que la tasa progresiva prevista en tal artículo no es violatoria del principio de proporcionalidad tributaria porque, como ya lo determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicha tarifa es idónea para gravar la riqueza de los contribuyentes desde una perspectiva subjetiva, lo cual es aplicable para los impuestos que gravan la riqueza, el ingreso o patrimonio de los contribuyentes como sucede en el caso del impuesto sobre nóminas ya que implica la manifestación de riqueza, máxime que no existen criterios jurisprudenciales que establezcan que la tasa fija sólo es para impuestos directos; aunado a que la tarifa progresiva tiene que ver con la mecánica del cálculo del impuesto, pues éste depende de cuánto se erogue; de ahí que en este aspecto no existe transgresión de derechos fundamentales en perjuicio de la parte quejosa.

- Por cuanto hace al argumento de que el Juez de Distrito no tomó en cuenta el precedente que citó, consistente en la resolución emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito al



resolver el amparo en revisión 427/2017; éste es ineficaz pues aunque contiene un análisis pormenorizado del elemento proporcionalidad de los tributos, no se comparten las conclusiones de ese criterio aislado que no resulta obligatorio en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo.

- Posteriormente, el Tribunal Colegiado continuó con el análisis de los restantes conceptos de agravio vinculados con el resto de los artículos impugnados, desde origen, de la Ley de Hacienda del Estado de Campeche. Con base en ello, confirmó la sentencia recurrida.

17. Por su parte, **el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito**, en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho, emitió resolución en el amparo en revisión 427/2017 y sustentó el sentido de su determinación en los siguientes antecedentes:

- El nueve de febrero de dos mil diecisiete, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Mazatlán, las empresas Bimbo y Barcel, ambas Sociedades Anónimas de Capital Variable, por conducto de sus representantes legales, solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal contra el Gobernador Constitucional y el Congreso, ambos del Estado Libre y Soberano de Sinaloa.

- Como actos reclamados identificaron la discusión, aprobación y expedición del Decreto 62 por el que se reformaron los artículos de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, publicado en el periódico oficial el veintiocho de diciembre de dos mil dieciséis.

- El Juez Octavo de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Mazatlán, radicó la demanda con el número 141/2017 y previa tramitación del juicio de amparo, el ocho de mayo de dos mil diecisiete, inició la audiencia constitucional la que concluyó con el dictado de la sentencia el siete de agosto del año en cita, en la que se negó el amparo a las quejas de referencia.

- Inconformes, las empresas quejas, interpusieron recurso de revisión del que correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito y previa vista a la parte quejosa sobre la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV,



en relación con los numerales 17 y 18, todos de la Ley de Amparo, respecto del artículo 22, fracción II, de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, ello de conformidad con el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho, se modificó la sentencia recurrida y se sobreseyó en el juicio de amparo por lo que hace al artículo 22, fracción II, de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa; de igual forma, se otorgó la protección de la Justicia de la Unión a las personas morales respecto del artículo 18 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, en materia de impuesto sobre nóminas.

- Las consideraciones que expuso para otorgar la protección constitucional parten de la premisa de que los agravios fueron analizados bajo el principio de estricto derecho.

- En principio, calificó como **infundados** los conceptos de agravio que hizo valer la recurrente en el sentido de que el artículo 18 de la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa,<sup>8</sup> viola el principio de legalidad tributaria, puesto que no

<sup>8</sup> "Artículo. 18. El impuesto sobre nóminas se determinará sobre el monto total de las erogaciones gravadas mensualmente, realizadas por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado (base gravable), mediante la aplicación de la tarifa y procedimientos siguientes:

Base gravable mensual			
Tarifa			
Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	Por ciento a aplicar sobre el excedente del límite inferior
\$ Pesos moneda nacional	\$ Pesos moneda nacional	\$ Pesos moneda nacional	%
0.01	500,000.00	0.00	2.40%.
500,000.01	700,000.00	12,000.00	2.60%
700,000.01	900,000.00	17,200.00	2.80%
900,000.01	En adelante	22,800.00	3.00%

"Sobre el impuesto previsto en este capítulo no se causará impuesto adicional alguno."



contempla el procedimiento que se debe realizar para aplicar la tarifa para el pago del impuesto sobre nóminas.

- Para dar contestación a tal planteamiento, el Tribunal Colegiado invocó el contenido de la ejecutoria que emitió esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 1344/2016, que constituye uno de los precedentes que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 160/2007, en la que se puntualizó que el principio de legalidad tributaria está contenido en la fracción IV, del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dispone que las contribuciones que se tiene obligación de pagar para los gastos públicos de la Federación, de los Estados y de los Municipios deben estar establecidas en la ley; por lo que los caracteres esenciales del tributo, así como la forma, contenido y alcance de esa obligación tributaria deben encontrarse consignados de manera expresa, en la norma legal, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de la autoridad fiscal.

- Se puntualizó que dicho principio se encuentra íntimamente vinculado con el principio de seguridad jurídica contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales que, en su más elemental expresión, exige que la norma sea clara, inteligible o de fácil comprensión, a fin de que el resultado de su aplicación a un caso sea previsible.

- Para sustentar sus conclusiones, el Tribunal Colegiado recurrió a transcribir las consideraciones que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, expuso al resolver los amparos en revisión 1393/2005 y 1657/2005, en los que se aludió a la mecánica para calcular la base gravable del impuesto sobre la renta, esto es, la ley relativa establece tablas o tarifas que contienen rangos con precisiones de límite inferior, límite superior, cuota fija y por ciento sobre el excedente o sobre el impuesto marginal, cada uno de los cuales con una representación numérica o cifrada, empero, consideró que ello no es indispensable que otra norma describa cómo se aplicarán las tablas o tarifas de mérito, pues al ser progresivas sólo basta que el contribuyente se ubique en el rango que le corresponde entre el límite inferior y superior, y si es el caso de que sobrepasa el límite inferior del rango respectivo, aplicar el por ciento sobre el excedente, y después la cuota que en ella se prevé, de tal forma que la propia tabla



o tarifa es la que guía sobre el siguiente paso a desarrollar, una vez que el sujeto del impuesto se ubica en el rango que corresponde.

- Puntualizó que de esas ejecutorias derivó la jurisprudencia de rubro: "RENTA. LA FALTA DE DESCRIPCIÓN EN LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO DEL PROCEDIMIENTO PARA APLICAR LAS TABLAS Y TARIFAS PARA EL CÁLCULO DEL TRIBUTO DE LAS PERSONAS FÍSICAS QUE PRESTAN UN SERVICIO PERSONAL SUBORDINADO O ASIMILADO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2005)."

- Con base en ello, destacó, este Tribunal Pleno concluyó que los ordenamientos analizados, lejos de violar las garantías de legalidad tributaria y seguridad jurídica contenidas en los artículos 31, fracción IV, 14 y 16 constitucionales, cumplen cabalmente con lo ordenado por ellas.

- De igual forma, invocó el contenido de la jurisprudencia 2a./J. 160/2007, sustentada por esta Segunda Sala, de rubro: "RENTA. LA FALTA DE DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA APLICAR LAS TARIFAS CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 113 Y 177 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, EN RELACIÓN CON LAS FRACCIONES I Y III DEL NUMERAL SEGUNDO DE LAS DISPOSICIONES DE VIGENCIA ANUAL DEL DECRETO DE REFORMAS A DICHA LEY, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE DICIEMBRE DE 2005, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2006)."

- En ese contexto, el Tribunal Colegiado concluyó que el artículo 18 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa, reformado por Decreto 62, sí establece el procedimiento específico para determinar el impuesto a pagar, el cual si bien no se encuentra contenido en un párrafo específico, está inmerso en la tabla que contiene la base gravable mensual, tarifa, los límites inferior y superior, cuota fija, por ciento a aplicar sobre el excedente del límite inferior, así como las cantidades en pesos moneda nacional y porcentajes aplicables y procedió a explicar la operación de acuerdo al contenido de la tabla a que alude ese ordinal.

- El siguiente aspecto que analizó el Tribunal Colegiado fue el relativo a la afirmación de la parte quejosa en el sentido de que el aumento en la tasa del



impuesto sobre nóminas fue abrupto, en detrimento de cualquier tipo de planeación financiera con lo que se violó el principio de protección y confianza legítima emanado del derecho fundamental de seguridad jurídica; aseveraciones que estimó infundadas.

- Para sostener esa conclusión, el órgano jurisdiccional en comento transcribió algunas partes considerativas de la ejecutoria emitida por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 894/2015, en el que se abordó un análisis de la confianza legítima como parte del principio de seguridad jurídica.

- De ello, concluyó el Tribunal Colegiado, este Alto Tribunal determinó que tratándose de actos legislativos, el principio de confianza legítima debe invocarse bajo la perspectiva de irretroactividad de normas, principio consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el pretender tutelar meras expectativas de derecho contra los actos legislativos, en especial en el caso de las normas de carácter tributario, equivaldría a la petrificación o congelación del derecho, a su inmovilización total o parcial y el consecuente cierre definitivo a los cambios sociales, políticos o económicos, lo cual sería contrario al Estado de derecho democrático y a la facultad que, en éste, tiene el legislador de ajustar la norma a las cambiantes necesidades de la sociedad y de la realidad.

- Esa libertad de configuración en materia del diseño impositivo, permite al legislador modificar, conforme a la política fiscal aplicable en su momento, realizar alteraciones a las leyes que contemplen los tributos que permitirán sufragar los gastos públicos del Estado; de modo tal que no existe en la Constitución el derecho tutelado a que el sistema tributario permanezca inmodificable y estático.

- Por otra parte, la parte quejosa aludió a que en atención a la naturaleza del impuesto analizado, esta Suprema Corte ha concluido la necesidad de fijar una tasa fija y no una tarifa, ello con el objeto de respetar el principio de proporcionalidad tributaria.

- Al respecto, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, concluyó que los agravios formulados son fundados.



- Para sostener dicha conclusión, recordó, esta Segunda Sala se ha pronunciado en relación con el principio de proporcionalidad tributaria, en especial, al resolver el amparo en revisión 126/2005.

- De dicha ejecutoria destacó, se obtiene que para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor proporción.

- La capacidad contributiva se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, esto es, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario por traslación que deba hacerse por disposición legal o por las características propias del tributo de que se trate. De igual forma, puntualizó, las diferencias entre los impuestos directos e indirectos.

- Y finalmente, señaló, de dicha resolución emanó la jurisprudencia 2a./J. 56/2006, de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON LOS IMPUESTOS INDIRECTOS."

- De igual forma, respecto del tópico en comentario –*principio de proporcionalidad tributaria*– indicó que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la acción de inconstitucionalidad 29/2008 y de la que surgió el criterio de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON LOS IMPUESTOS INDIRECTOS."

- Luego, en relación con los principios de proporcionalidad y equidad, enfocados al tema de las tarifas progresivas, el Tribunal Pleno sustentó el criterio jurisprudencial de rubro: "IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS."; de ello, concluyó el Tribunal Colegiado, la tarifa progresiva es idónea para gravar impuestos con grado de subjetividad, vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas y reflejado cualitativamente en la dis-



minución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos.

- De igual forma, invocó lo resuelto por la Primera Sala de este Tribunal Constitucional en el amparo en revisión 1501/2005, en que se pronunció sobre el tópico de tarifas progresivas.

- Hizo notar que desde la Octava y Novena Épocas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha analizado la idoneidad de la tasa imponible con el tipo de tributo para decidir si se viola o no el principio de proporcionalidad tributaria con independencia si se trata de un impuesto directo, indirecto, objetivo o subjetivo.<sup>9</sup>

- Con base en ello, puntualizó, el Alto Tribunal estableció que su progresividad escalonada es indudablemente mucho más perfecta para acercarse a la capacidad contributiva de los contribuyentes, que a su vez tienen que soportar la carga económica, en el que el tributo reconoce sus situaciones personales o familiares, de modo que puede aplicarse este tipo de gravamen al impuesto personal, a los subjetivos y, en algunas ocasiones, a los impuestos reales que guardan cierta subjetivación como los que recaen en la propiedad raíz, no así en los impuestos indirectos, ya que si el valor monetario expresado en la base se puede dividir en unidades de medida o de capacidad, si fuese progresiva la

<sup>9</sup> Ello, como se obtiene de los criterios de rubros: "VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY RELATIVA AL IMPUESTO CORRESPONDIENTE, QUE ESTABLECE PARA SU CÁLCULO LA APLICACIÓN DE UNA TASA DEL QUINCE POR CIENTO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 1995).", "RENTA. LA TASA FIJA DEL 35% QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, NO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.", "TRANSMISIONES PATRIMONIALES, IMPUESTO SOBRE. EL ARTÍCULO 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1991, QUE ESTABLECE UNA TASA FIJA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.", "RENTA, EL IMPUESTO SOBRE LA. LA TASA FIJA PREVISTA PARA LOS AJUSTES SEMESTRALES A LOS PAGOS PROVISIONALES NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.", "ACTIVO DE LAS EMPRESAS, IMPUESTO AL. EL ARTÍCULO 2o. DE LA LEY QUE ESTABLECE LA TASA FIJA DEL 2% NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA." y "NÓMINAS, IMPUESTO SOBRE. LA TASA FIJA DEL 2% PREVISTA EN EL ARTÍCULO 45-H DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."



tarifa, al final los gobernados por igual consumo podrían pagar más o menos impuesto, según si el consumo se hace en un solo momento o en varios, en tanto que la alícuota aumenta por cada renglón, generándose un problema de proporcionalidad tributaria.

- Entonces, concluyó, conforme a lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si el impuesto sobre nóminas es un tributo indirecto, monofásico y objetivo, y mientras que las tasas o tarifas progresivas son encaminadas a impuestos directos o reales con grado de subjetivización, aplicar tarifas progresivas a impuestos indirectos traería un conflicto al principio de proporcionalidad.

- Por tanto, la tarifa progresiva del artículo 18 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, pues la tasa o tarifa debe ir encaminada a la naturaleza del tributo, y si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la tarifa progresiva es idónea para gravar la riqueza de los contribuyentes desde una perspectiva subjetiva, dicho criterio es aplicable para los impuestos que gravan la riqueza, el ingreso o el patrimonio de los contribuyentes, como en el caso de la tenencia.

- Por ende, la tarifa establecida en el artículo 18 referido, lejos de atender la auténtica capacidad contributiva conforme al monto de erogaciones, se les grava adicionalmente de manera progresiva, provocando un problema de proporcionalidad. De tal manera que tratándose de impuestos sobre nóminas para salvaguardar el principio de proporcionalidad debe establecerse una tasa fija, dado que se trata de un impuesto de naturaleza de gasto que mide la capacidad del contribuyente sólo en relación con la erogación realizada, provocando que entre más erogaciones se realicen mayor sea el impacto en el contribuyente, en respeto al principio de proporcionalidad tributaria.

- Ello, derivó en la concesión del amparo a la parte quejosa para que las autoridades responsables no apliquen en perjuicio de las impetrantes de amparo, las tasas progresivas que prevé el artículo 18 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa, tanto en lo presente como en lo futuro, esto es, eximan a las quejas de pagar una tasa superior a la mínima prevista en el dispositivo legal



impugnado, esto es 2.40%, pero no desvincularlas de la carga impositiva del impuesto sobre nóminas, merced a que la inconstitucionalidad de la norma legal radicó en la progresividad que contempla y que en algunos casos genera el aumento de la tasa, mas no se ponderó el vicio en la existencia propiamente de la tasa del tributo, ni por ende, del porcentaje inicial o mínimo que se prevé, por lo que no es dable jurídicamente que, en reparo de la conculcación advertida, se desincorpore en forma total a las quejas de sus esferas jurídicas sus obligaciones tributarias, sino sólo en la parte normativa declarada inconstitucional, que son las variables progresivas que aumentan en ciertos casos la tasa; y, por consiguiente, si es el caso, se les devuelva el excedente del pago que hubiesen erogado por concepto del impuesto sobre nóminas a partir de la vigencia del precepto declarado inconstitucional.

**18. Segundo requisito: Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados contendientes **sí existió** un punto de toque con respecto a la resolución de idéntico tipo de problema jurídico.

19. En efecto, se advierte que cada uno de los Tribunales Colegiados en controversia analizaron, vía amparo en revisión, los agravios formulados por los recurrentes quienes se inconformaron con la determinación emitida por el Juez de Distrito respectivo; en ambos casos, puntualizaron, el estudio se hizo bajo el principio de estricto derecho.

20. De igual forma, los quejosos controvirtieron la constitucionalidad de diversas disposiciones de la ley hacendaria aplicable, esto es, de Campeche y Sinaloa; específicamente aquellas vinculadas con la forma de determinación del impuesto sobre nóminas.

21. Debe destacarse que el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz**, en relación con la impugnación del artículo 24 de la Ley de Hacienda del Estado de Campeche, en un primer momento arribó al convencimiento de que los agravios formulados resultaban inoperantes por insuficientes por no controvertir las con-



sideraciones del Juez de Distrito quien determinó la regularidad constitucional de dicho ordenamiento legal. Sin que en este apartado sea posible extraer consideraciones con el objeto de contraponerlas con lo dicho por el diverso órgano jurisdiccional, pues como se mencionó, se limita a un estudio comparativo para evidenciar la inoperancia de los agravios.

22. Sin embargo, a partir de la página 41 de su sentencia **expuso argumentos a mayor abundamiento** para respaldar el sentido de su decisión.

23. En esta parte de la sentencia, el Tribunal Colegiado denunciante hizo alusión a diversas determinaciones que este Tribunal Constitucional ha emitido vinculadas con tópicos tributarios. Verbigracia, impuestos directos e indirectos (sus subclasificaciones en monofásicos y plurifásicos y acumulativos y no acumulativos); los que gravan los ingresos, el capital o el patrimonio y los que gravan erogaciones o gasto; así como el principio de proporcionalidad tributaria.

24. Con base en ello, apuntó, es suficiente que el empleador lleve a cabo dicha **erogación** para que se actualice el hecho imponible, máxime que en ese tipo de **impuestos indirectos** no se hace referencia a la situación personal del contribuyente, es decir, son **objetivos**, de devengo **instantáneo** y **monofásicos**.

25. Y agregó que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, parte de la idea de que en los casos en que exista una estrecha vinculación entre el objeto del impuesto y el monto del gravamen, será proporcional el tributo indirecto. En este apartado respaldó sus consideraciones con el criterio de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON LOS IMPUESTOS INDIRECTOS."

26. Reconoció que el análisis de la proporcionalidad tributaria debe hacerse en función de los elementos cuantitativos del tributo como la tasa imponible o el tipo de gravamen, cuya elección por parte del legislador ordinario no puede quedar al margen de regularidad constitucional. Indicó que el tipo de tasa o tarifa debe ser coherente con la naturaleza de la contribución.

27. Y recordó que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aseverado que la progresividad escalonada es indudablemente mucho más perfecta



para acercarse a la capacidad contributiva de los contribuyentes que a su vez tienen que soportar la carga económica.

28. Tales consideraciones lo llevaron a concluir que **la tarifa progresiva que establece el artículo 24 de la Ley de Hacienda del Estado de Campeche, que regula la forma de determinación del impuesto sobre nóminas es acorde al principio de progresividad**, pues el impacto diferenciado que genera se aproxima en mayor medida a la capacidad del contribuyente, ya que permite una cuantificación efectiva del tributo partiendo de las cantidades señaladas en el límite inferior, que asciende proporcional y progresivamente hasta llegar a las contenidas en el límite superior, existiendo con mayor precisión congruencia entre el impuesto cobrado, con la capacidad contributiva mostrada por cada causante.

29. Así, con base en esos argumentos y otros –vinculados con otros tópicos que no forman parte de la litis en el presente asunto– el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz**, arribó al convencimiento de que lo procedente era **confirmar** la sentencia recurrida.

30. Sin embargo, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito** respecto de los agravios formulados contra la determinación del Juez de Distrito en torno al contenido del artículo 18 de la Ley Hacendaria del Estado de Sinaloa, concluyó que son **fundados**.

31. Para concluir en esos términos, aludió a precedentes emitidos por este Tribunal Constitucional, actuando en Pleno o Salas, con el objeto de puntualizar conceptos jurídicos tales como el principio de proporcionalidad tributaria, tema en el que se apoyó en la jurisprudencia de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON LOS IMPUESTOS INDIRECTOS.", así como en las resoluciones dictadas en el amparo en revisión 126/2005 del índice de esta esta Segunda Sala y en la acción de inconstitucionalidad 29/2008 resuelta por el Tribunal Pleno.

32. Luego, en relación con los principios de proporcionalidad y equidad, enfocados al tema de las tarifas progresivas, su estudio se basó totalmente en



lo determinado por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia de rubro: "IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.", así como en las consideraciones que la Primera Sala expuso al resolver el amparo en revisión 1501/2005.

33. Con base en ello, concluyó, el tributo debe tener relación en cuanto a la función económica que cumple en el seno de una sociedad; de suerte que si mayor es el potencial económico del contribuyente, mayor tendrá que ser el impuesto aunque, invariablemente, en proporción a la capacidad contributiva personal o real con independencia de la naturaleza del impuesto.

34. Posteriormente, hizo referencia a notas distintivas de los impuestos directos e indirectos; las diferencias entre gravar los ingresos, el patrimonio o el capital y aquellos que gravan la posibilidad de erogar, gastar o consumir. Razón por la que, puntualizó, el análisis de la proporcionalidad tributaria contenida en la base y tasa imponibles no puede ser idéntica en todas las contribuciones porque debe considerarse, fundamentalmente, su naturaleza en función de la forma en que se manifiesta esa capacidad fiscal.

35. Con base en ello, en relación con el impuesto sobre nóminas, grava los pagos en dinero o en especie que por concepto de remuneración al trabajo tiene que erogar el patrón. Así, basta que el empleador lleve a cabo dicha erogación para que se actualice el hecho imponible, siendo que en ese tipo de impuestos indirectos, por antonomasia, no se hace referencia a la situación personal del contribuyente, es decir, son objetivos, de devengo instantáneo y monofásicos.

36. Sin embargo, las tasas o tarifas progresivas son encaminadas a impuestos directos o reales con grado de subjetivización; por tanto, aplicar tarifas progresivas a impuestos indirectos genera un conflicto al principio de proporcionalidad.

37. En ese contexto, concluyó, **la tarifa progresiva establecida en el artículo 18 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa transgrede el principio de proporcionalidad tributaria.**

38. Ya que la tasa o tarifa debe ir encaminada a la naturaleza del tributo, y si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la tarifa



progresiva es idónea para gravar la riqueza de los contribuyentes desde una perspectiva subjetiva, dicho criterio es aplicable para los impuestos que gravan la riqueza, el ingreso o el patrimonio de los contribuyentes.

39. Consecuentemente, esas decisiones jurisdiccionales revelan que sí estamos ante una contradicción de criterios dado que los Tribunales Colegiados involucrados **arribaron a conclusiones divergentes pues en relación con la determinación del impuesto sobre nóminas, el Tribunal Colegiado denunciante aseveró que el principio de proporcionalidad tributaria se salvaguarda con el establecimiento de una tarifa progresiva; mientras que el diverso órgano jurisdiccional concluyó que la tarifa fija es la que resulta acorde en atención a la naturaleza de la contribución.**

40. **Tercer requisito: Surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba al convencimiento de que es posible concluir que los puntos de vista de los tribunales contendientes, al reflejar contradicciones en sus razonamientos, pueden dar lugar a la formulación de una pregunta genuina en los siguientes términos: **Para determinar el impuesto sobre nóminas, en virtud de su naturaleza jurídica y con el objeto de salvaguardar el principio de proporcionalidad tributaria ¿debe aplicarse una tasa o tarifa fija o progresiva a la base gravable para conocer la cuota tributaria?**

41. Para dar contestación a esa interrogante, se estima oportuno exponer los siguientes aspectos.

### **I. Principio de proporcionalidad tributaria**

42. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, indica:

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

" ...



"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

43. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado doctrina constitucional consolidada<sup>10</sup> en el sentido de que el principio de proporcionalidad tributaria conlleva que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, aportando una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada.

44. Esa parte adecuada o proporcional debe establecerse en consonancia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes con el objeto de que pague más quien tenga una mayor capacidad y menos el que la tenga en menor proporción.

45. En otras palabras, esencialmente puede entenderse con la real capacidad económica de los contribuyentes para aportar a los gastos del Estado y precisamente en ello radica el respeto de dicho principio.

## **II. Elementos esenciales del tributo**

46. De conformidad con el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

47. En el caso de los impuestos, se entienden como las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista, distintas a las aportaciones de seguridad social y a las contribuciones de mejoras y derechos.

<sup>10</sup> Lo que se obtiene de los criterios plenarios de rubros: "CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS.", "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES." y "CONTRIBUCIONES. LA POTESTAD PARA DETERMINAR SU OBJETO NO SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE GENERALIDAD, SINO POR EL DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA."



48. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2008, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aseveró que el impuesto es un fenómeno histórico del actual Estado constitucional, quien lo decreta mediante un acto legislativo en ejercicio de su soberanía, siendo propio de su naturaleza la transmisión de valores económicos en servicio de los intereses sociales que le toca cumplir. En mérito de ello, se dijo, el Estado es el único titular de la soberanía fiscal, acreedor, por antonomasia, del impuesto, a través del pago de una prestación incondicionada.

49. Se reconoció que todo impuesto afecta, directa o indirectamente, la capacidad contributiva personal o real del deudor fiscal; en virtud de ello, se hace patente la necesidad de que para que el impuesto no sea un acto indebido, ni esté sujeto a arbitrariedades, sea proporcional y equitativo, con lo cual queda limitada la soberanía del Poder Legislativo de un Estado en la imposición de cargas fiscales.

50. La fuente de toda imposición es el conjunto de bienes que constituyen el patrimonio del contribuyente y de los provenientes de productos de rendimientos del capital, del trabajo o de la unión de relación de uno y de otro. El límite constitucional a la facultad del legislador, para decretar un impuesto, a fin de que éste sea proporcional y equitativo, es no acabar, jamás destruir, la fuente de la imposición fiscal, porque ello equivaldría a aniquilarse, junto con el sistema económico de un país, que debe estar percatado de que la peor política financiera que puede adoptarse contra la sociedad moderna es la existencia de un Estado con escasos recursos económicos para la satisfacción de sus gastos públicos.

51. En virtud de ello, abundó, la función económica que cumple el impuesto en el seno de una sociedad radica en apreciar que si mayor es el potencial económico del contribuyente, mayor tendrá que ser el impuesto aunque, invariablemente, en proporción a la capacidad contributiva personal o real, pues la teoría del interés público en bien de la sociedad y esa capacidad contributiva, son las dos bases fundamentales para fijar el impuesto que encuentra en la cuota fiscal una proporción cuyos resultados deberán repercutir en la necesidad de una redistribución de la renta nacional, en el quehacer elemental de procurar el



desarrollo económico del país; única forma de lograr, para éstos, un mejor equilibrio social y un bienestar económico.

52. Consecuentemente, para aproximarse a esos ideales, el tributo se conforma de elementos cuantitativos como la base imponible entendida como la magnitud dineraria que resulta de la medición o valoración del hecho imponible, y la tasa o tarifa imponible que es el coeficiente, cifra o porcentaje que se aplica a la base liquidable para obtener como resultado la cuota tributaria, ya que con ellos se podrá medir si esta última atendió o no a la verdadera capacidad contributiva del contribuyente.

53. Así, conforme a lo relatado, este Tribunal Constitucional ha concluido que el creador de la obra legislativa es quien cuenta con plena facultad y libertad configurativa para establecer las contribuciones y que los elementos constitutivos esenciales del tributo son el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y la época de pago.

54. Al respecto, se invoca la jurisprudencia sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro y texto indican:

"IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY. Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos 'contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes', no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, que esté establecido por ley; sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la rela-



ción tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida."<sup>11</sup>

### III. Impuesto sobre nóminas

55. En principio, debe señalarse que dicho impuesto es de carácter estatal y grava las erogaciones o pagos en dinero o en especie efectuados por concepto de remuneraciones al trabajo personal subordinado.

56. Ahora bien, la capacidad contributiva se manifiesta en forma directa e inmediata en los impuestos directos como los que recaen en la renta o el patrimonio, porque son soportados por personas que perciben, son propietarias o poseedoras.

57. Mientras que en los impuestos indirectos la capacidad tiene un carácter mediato como la circulación de bienes, la erogación, el gasto y el consumo, en la medida de que parten de la previa existencia de una renta o patrimonio, y gravan el uso final de toda la riqueza a través de su destino, gasto o tipo de erogación que refleja indirectamente dicha capacidad contributiva; y debe concluirse, ambos tipos de impuestos pueden decretarse válidamente por el Estado.

58. En virtud de esa clasificación, se ha establecido, no es igual gravar los ingresos, el patrimonio o el capital que los gastos o erogaciones de los particulares, en atención a los elementos tan diversos en cada forma de imposición si se toma en cuenta que en los impuestos directos es fácil determinar la capacidad contributiva por la manera en que nace la aludida riqueza, mientras que en los indirectos la capacidad contributiva es aislada, pues se evidencia a partir de la posibilidad de erogar, gastar o consumir.

59. No obstante, en ambos casos debe salvaguardarse el principio de proporcionalidad tributaria; sin embargo, su materialización es diversa dado que debe atenderse a la naturaleza del impuesto y, por tanto, analizar la forma en

<sup>11</sup> Criterio que aparece en la página 172 del *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 91-96, Primera Parte, materias constitucional y administrativa, Séptima Época, «con número de registro digital: 232796».



que se manifiesta la capacidad fiscal, por lo cual la base y tasa impositivas no pueden ser idénticas en todas las contribuciones.

60. Conforme a ello, el impuesto sobre nóminas es una contribución de carácter local, indirecto, instantáneo y monofásico que grava la erogación. Así, en atención a los elementos del tributo, el impuesto sobre nóminas se integra:

61. En relación con el sujeto (pasivo) lo serán aquellas personas físicas o morales y las unidades económicas que realicen las erogaciones o pagos como consecuencia de una relación laboral.

62. El objeto se constituye por los pagos en dinero o en especie que por ese concepto erogue el patrón.<sup>12</sup> Ahora bien, por su naturaleza se concluye que es intrascendente verificar cuál es la actividad desarrollada por el contribuyente (de hecho, le resulta ajena toda situación específica o particular de éste), la naturaleza de los servicios que presta o el origen de los recursos utilizados para realizar el pago de la nómina correspondiente o para sufragar la obligación tributaria que de ello derive.<sup>13</sup> Esto es, lo realmente trascendente es que la imposición tiene génesis por el pago por concepto de remuneración al trabajo personal.

63. Por su parte, la base será el valor total al que ascienden los gastos o erogaciones gravadas, en efectivo o en especie.

64. La tasa o tarifa, en virtud del carácter local del tributo su cuantificación dependerá del coeficiente, cifra o porcentaje que el legislador local decida apli-

<sup>12</sup> Esencialmente este impuesto grava cualquier tipo de prestación o contraprestación, sin importar la denominación, ordinaria o extraordinaria que sea entregada como consecuencia de una relación laboral. Ejemplo de ello, lo son el sueldo, el pago de horas extras y de prestaciones laborales tales como bonos, primas de antigüedad, comisiones, compensaciones, aguinaldo, primas vacacionales, ayudas de despensa, así como los pagos a los administradores, directivos, vigilancia; por mencionar algunos.

<sup>13</sup> Así se determinó al resolver la controversia prevista en la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, número 1/2007 en sesión correspondiente al veintitrés de junio de dos mil nueve. Resuelta por mayoría de siete votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente en funciones Góngora Pimentel; los Ministros Aguirre Anguiano y Silva Meza votaron en contra y a favor del proyecto original. No asistieron los Ministros Azuela Güitrón y presidente Ortiz Mayoitia.



car a la base gravable. En el caso de las legislaciones analizadas, Campeche y Sinaloa, sus Congresos Locales decidieron adoptar, en ambos casos, una tarifa progresiva.

65. Finalmente, la época de pago se refiere al momento en que la autoridad hacendaria local podrá hacer exigible la liquidación del impuesto. Las legislaciones de las entidades federativas involucradas en el presente asunto indican que el pago de dicha contribución será en el mes siguiente a su causación.

66. Incluso, en el caso de Sinaloa, el artículo 19 de la ley hacendaria, establece un supuesto para aquellos contribuyentes cuyas erogaciones mensuales por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado, no excedan el importe del equivalente a diez veces el valor diario de la unidad de medida y actualización elevado a 30 veces, podrán efectuar el pago mediante declaración trimestral, dentro de los primeros quince días de los meses de abril, julio, octubre y enero, por las erogaciones efectuadas durante el primero, segundo, tercero y cuarto trimestre del año, según corresponda.

67. Por otra parte, como se mencionó con antelación, con independencia del tipo de impuesto que se analice directo o indirecto, es de trascendencia constitucional que se salvaguarde el principio de proporcionalidad tributaria.

68. En el primer caso, los impuestos directos son los llamados clásicos puesto que gravan a quienes perciben ingresos o bien son propietarios o poseedores de patrimonio o capital.

69. En estos casos, la imposición sobre la renta se origina en el momento en que se forma la riqueza; la carga al capital o al patrimonio se hace una vez que se adquiere la riqueza por los sujetos.

70. Ahora bien, en el caso del impuesto indirecto no se mide en términos tradicionales con la capacidad contributiva del causante al no gravar el movimiento de riqueza que corresponde a la operación, sino que atiende al patrimonio que soporta esa operación, en esa medida se estima que el impuesto en cuestión respeta el principio de proporcionalidad tributaria, puesto que la base gravable tiene estrecha relación con el hecho imponible, pues el legislador consideró que



si dicho patrimonio es suficiente para soportar la erogación también lo es para absorber el impuesto.

71. Por lo que se concluye que la proporcionalidad exigida no estará determinada por sí sola en dicha tasa, sino en la constitución de la base gravable de cada sujeto contribuyente conforme a sus ingresos brutos, sea persona física o moral, de manera que, entre más alta sea dicha base, mayor será el impuesto a pagar y a la inversa, entre menor sea la base gravable, menor será el tributo por cubrir.

72. En el caso del impuesto sobre nóminas, como ya se mencionó, constituye un tributo indirecto que grava los pagos en dinero o en especie que por concepto de remuneración al trabajo tiene que erogar el patrón,<sup>14</sup> de ahí que en el caso basta que el empleador lleve a cabo dicha erogación para que se actualice el hecho imponible, siendo que en este tipo de impuestos indirectos, por antonomasia, no se hace referencia a la situación personal del contribuyente; sin embargo, como se dijo, salvaguarda el principio de proporcionalidad tributaria.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Lo anterior como se desprende del criterio jurisprudencial que emanó de la acción de inconstitucionalidad 29/2008, que resolvió el Pleno de este Tribunal Constitucional, identificada con el número P./J. 3/2009, visible en la página 1117 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, materia administrativa, Novena Época, «con número de registro digital: 167491» que indica: "IMPUESTOS AL GASTO Y AL CONSUMO. DIFERENCIAS. Los impuestos al gasto o a las erogaciones recaen sobre el empleo general de un bien económico para adquirir otros, o se utilizan para producir bienes o servicios, en donde el contribuyente es el titular del hecho imponible y de la capacidad contributiva que él mismo revela, por lo que no existe la figura de la traslación o repercusión jurídica –como sucede, por ejemplo, con el impuesto sobre nóminas que grava los pagos en dinero o en especie que por concepto de remuneración al trabajo debe erogar el patrón, de ahí que basta que el empleador lleve a cabo la erogación para que se genere el hecho imponible–, siendo que en estos impuestos indirectos, por antonomasia, no se hace referencia a la situación personal del contribuyente, es decir, son objetivos, de devengo instantáneo y monofásicos. Por su parte, los impuestos al consumo se vinculan con la adquisición de bienes y servicios útiles para la subsistencia y desarrollo humanos, que les permite subjetivizarlos al incidir en la determinación de la cuota tributaria la valoración de hechos o circunstancias adherentes al tipo y fin del consumo, sin que por ello se trate de impuestos personales, además de que la persona que tiene la riqueza y soporta la carga fiscal no es el contribuyente, por lo que ese destinatario tiene una categoría legal atípica."

<sup>15</sup> En apoyo a las anteriores consideraciones, se invoca la jurisprudencia 2a./J. 56/2006, sustentada por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 298 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, mayo de 2006, materias constitucional y administrativa, Novena Época, «con número de registro digital: 175025» que indica: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON LOS IMPUESTOS INDIRECTOS. Los impuestos indirectos, como el impuesto al valor agregado, gravan manifestacio-



#### IV. Caso concreto

73. Expuesto lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que existen los elementos suficientes para dar contestación a la interrogante formulada.

74. Es cierto y se reitera la afirmación, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que la tarifa progresiva (escalonada) es indudablemente mucho más perfecta para acercarse a la capacidad contributiva de los contribuyentes, que a su vez tienen que soportar la carga económica; sin embargo, ello se vincula con los tributos que gravan la riqueza, esto es, los ingresos, el patrimonio o el capital, pues en todos estos casos su determinación conlleva un grado de subjetivización en los aspectos particulares del contribuyente.

75. Por el contrario, el impuesto sobre nóminas es un tributo local, indirecto, objetivo, instantáneo y monofásico que grava la erogación.

76. En virtud de ello, se concluye, no es dable aplicar una tasa progresiva puesto que el sujeto pasivo del tributo no es quien generó la riqueza, sino el patrón que eroga los recursos para cubrir las remuneraciones.

nes indirectas de riqueza, es decir, atienden al patrimonio que la soporta -el del consumidor contribuyente de facto-, de manera que sin conocer su dimensión exacta y sin cuantificarlo positivamente, el legislador considera que si dicho patrimonio es suficiente para soportar el consumo, también lo es para pagar el impuesto; de ahí que la sola remisión a la capacidad contributiva del sujeto pasivo es insuficiente para establecer un criterio general de justicia tributaria, toda vez que un simple análisis de la relación cuantitativa entre la contraprestación recibida por el proveedor del bien o del servicio y el monto del impuesto, no otorga elementos que permitan pronunciarse sobre su proporcionalidad, por lo que el estudio que ha de efectuarse debe circunscribirse a la dimensión jurídica del principio de proporcionalidad tributaria, lo que se traduce en que es necesario que exista una estrecha vinculación entre el objeto del impuesto y el monto del gravamen. Consecuentemente, en el caso del impuesto al valor agregado el citado principio constitucional exige, como regla general -es decir, exceptuando las alteraciones inherentes a los actos o actividades exentos y a los sujetos a tasa cero-, que se vincule el objeto del impuesto -el valor que se añade al realizar los actos o actividades gravadas por dicho tributo-, con la cantidad líquida que se ha de cubrir por dicho concepto, y para tal efecto, resulta necesario atender al impuesto causado y trasladado por el contribuyente a sus clientes, al impuesto acreditable trasladado por los proveedores al causante y, principalmente, a la figura jurídica del acreditamiento, toda vez que ésta, al permitir que se disminuya el impuesto causado en la medida del impuesto acreditable, tiene como efecto que el contribuyente efectúe una aportación a los gastos públicos que equivale precisamente al valor que agrega en los procesos de producción y distribución de satisfactores."



77. Por tanto, con el objeto de salvaguardar el principio de proporcionalidad tributaria, en su dimensión jurídica, para la determinación del impuesto sobre nóminas a la base gravable debe aplicarse una tasa fija para calcular la cuota tributaria a cargo del contribuyente.

78. Lo anterior, en virtud de que la tasa fija carece de cualquier componente personal o subjetivo del contribuyente, aspecto que resulta consonante con el objeto del impuesto sobre nóminas, pues al gravar la erogación realizada por el patrón para cubrir remuneraciones de carácter laboral, la capacidad contributiva del sujeto pasivo se ve reflejada indirectamente en la base gravable y, por tanto, se salvaguarda el mandato constitucional previsto en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

79. Es decir, la fuente tributable la constituyen la totalidad de las erogaciones realizadas para cubrir las remuneraciones por servicios personales subordinados. Lo anterior significa que los pagos realizados reflejan, en forma mediata, la existencia de la capacidad contributiva de los patrones que emplean trabajadores y en la medida en que quienes realicen mayores erogaciones por tales conceptos, tendrán que pagar más que aquellos que lo hagan en menor cuantía.

## V. Decisión

80. En consecuencia, se concluye que sí existe la contradicción de tesis denunciada a que este expediente se refiere.

81. Conforme a las razones expuestas en la presente ejecutoria, esta Segunda Sala determina que con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 216, segundo párrafo, 217 y 225 de la Ley de Amparo vigente, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el siguiente criterio:

**IMPUESTO SOBRE NÓMINAS. EN ATENCIÓN AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, PARA SU DETERMINACIÓN DEBE APLICARSE UNA TASA FIJA A LA BASE GRAVABLE, PARA QUE EL CONTRIBUYENTE CONOZCA LA CUOTA TRIBUTARIA QUE DEBE PAGAR A LA HACIENDA LOCAL.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron sobre el principio de proporcionalidad tributaria en relación con el im-



puesto sobre nóminas; uno de ellos arribó al convencimiento de que en el caso debe aplicarse una tasa progresiva por ser la herramienta más útil para gravar la riqueza. En cambio, el diverso órgano jurisdiccional advirtió que el tributo analizado no grava la riqueza sino las erogaciones, por tanto, determinó que debe aplicarse una tasa fija.

**Criterio jurídico:** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que para determinar la cuota tributaria por concepto del impuesto sobre nóminas debe aplicarse una tasa fija a la base gravable, con lo que se salvaguarda el principio constitucional de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General.

**Justificación:** Por mandato constitucional los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, aportando una parte adecuada de sus ingresos, utilidades y rendimientos. Para tales efectos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la tarifa progresiva es una herramienta que indudablemente permite acercarse a la capacidad contributiva de los contribuyentes; sin embargo, conviene acotar que esa aseveración se vincula con los tributos que gravan la riqueza, esto es, los ingresos, el patrimonio o el capital, pues en todos estos casos su determinación conlleva un grado de subjetivización en los aspectos particulares del contribuyente. En cambio, el impuesto sobre nóminas es un tributo local, indirecto, objetivo, instantáneo y monofásico que grava la erogación. Por tanto, con el objeto de salvaguardar el principio de proporcionalidad tributaria, en su dimensión jurídica, para la determinación del impuesto sobre nóminas a la base gravable debe aplicarse una tasa fija para calcular la cuota tributaria a cargo del contribuyente.

82. Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, constitucional; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 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 los 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 (ponente), José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek. Los Ministros Alberto Pérez Dayán y José Fernando Franco González Salas emitieron su voto con reservas.

**En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia y aisladas 2a./J. 160/2007, P./J. 10/2003, P./J. 109/99, P./J. 31/97, P. XLVII/2006, P. LXXIX/98 y P. CXXXIX/97 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 514, con número de registro digital: 171339; Tomo XVII, mayo de 2003, página 144, con número de registro digital: 184291; Tomo X, noviembre de 1999, página 22, con número de registro digital: 192849; Tomo V, mayo de 1997, página 59, con número de registro digital: 198695; Tomo XXIII, mayo de 2006, página 16, con número de registro digital: 175000; Tomo VIII, diciembre de 1998, página 241, con número de registro digital: 194970 y Tomo VI, septiembre de 1997, página 207, con número de registro digital: 197680, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia y aisladas P./J. 20/90, P. 37, P. LXXX/92 y P. LXXIII/92 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VI, Primera Parte, julio-diciembre de 1990, página 43, con número de registro digital: 205860; Tomo IV, Primera Parte, julio-diciembre de 1989, página 134, con número de registro digital:



205934 y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 58, octubre de 1992, página 32, con número de registro digital: 205619 y Número 57, septiembre de 1992, página 38, con número de registro digital: 205648, respectivamente.

La tesis de rubro "IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS." citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 199-204, Primera Parte, página 144, con número de registro digital: 232197.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**IMPUESTO SOBRE NÓMINAS. EN ATENCIÓN AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, PARA SU DETERMINACIÓN DEBE APLICARSE UNA TASA FIJA A LA BASE GRAVABLE, PARA QUE EL CONTRIBUYENTE CONOZCA LA CUOTA TRIBUTARIA QUE DEBE PAGAR A LA HACIENDA LOCAL.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron sobre el principio de proporcionalidad tributaria en relación con el impuesto sobre nóminas; uno de ellos arribó al convencimiento de que en el caso debe aplicarse una tasa progresiva por ser la herramienta más útil para gravar la riqueza. En cambio, el diverso órgano jurisdiccional advirtió que el tributo analizado no grava la riqueza sino las erogaciones, por tanto, determinó que debe aplicarse una tasa fija.

Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que para determinar la cuota tributaria por concepto del impuesto sobre nóminas debe aplicarse una tasa fija a la base gravable, con lo que se salvaguarda el principio constitucional de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General.

Justificación: Por mandato constitucional los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, aportando una parte adecuada de sus ingresos, utilidades y rendimientos. Para tales efectos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado



que la tarifa progresiva es una herramienta que indudablemente permite acercarse a la capacidad contributiva de los contribuyentes; sin embargo, conviene acotar que esa aseveración se vincula con los tributos que gravan la riqueza, esto es, los ingresos, el patrimonio o el capital, pues en todos estos casos su determinación conlleva un grado de subjetivización en los aspectos particulares del contribuyente. En cambio, el impuesto sobre nóminas es un tributo local, indirecto, objetivo, instantáneo y monofásico que grava la erogación. Por tanto, con el objeto de salvaguardar el principio de proporcionalidad tributaria, en su dimensión jurídica, para la determinación del impuesto sobre nóminas a la base gravable debe aplicarse una tasa fija para calcular la cuota tributaria a cargo del contribuyente.

## **2a./J. 59/2020 (10a.)**

Contradicción de tesis 15/2020. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en auxilio del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito. 23 de septiembre de 2020. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votaron con reservas Alberto Pérez Dayán y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Javier Eduardo Estrever Ramos.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, al resolver el amparo en revisión 305/2019 (cuaderno auxiliar 984/2019), y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 427/2017.

Tesis de jurisprudencia 59/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del catorce de octubre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE DEMANDA EL PAGO DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS CLÁUSULAS DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, Y NO EXISTA ACTO DE AUTORIDAD QUE TENGA EL CARÁCTER DE DEFINITIVO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 105/2020. ENTRE LAS SUS-  
TENTADAS POR EL PRIMER Y EL SEGUNDO TRIBUNALES  
COLEGIADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SÉPTIMO  
CIRCUITO, EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL  
Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO, Y EL  
TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA  
DEL VIGÉSIMO CIRCUITO. 21 DE OCTUBRE DE 2020. CINCO  
VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS  
MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO  
GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER  
LAYNEZ POTISEK. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRE-  
TARIA: IRMA GÓMEZ RODRÍGUEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito, en un tema que corresponde a la materia administrativa, que es de la especialidad de este órgano colegiado.

Al respecto es oportuno invocar la tesis P. I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS



UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."<sup>1</sup>

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 Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que fue presentada por Héctor Ulises Orduña Hernández, apoderado

<sup>1</sup> Correspondiente a la Décima Época, con número de registro digital: 2000331, emitida por el Pleno de este Máximo Tribunal, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, materias común y constitucional, página 9, cuyo texto es: "De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito."



de Engineering & Control, Sociedad Anónima de Capital Variable, parte quejosa en el amparo directo 612/2018, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, que participa de la misma.

**TERCERO.—Criterios contendientes.** Para determinar si existe la contradicción denunciada y, en su caso, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, es necesario conocer las particularidades de cada uno de los asuntos.

**1. El Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito,** conoció del amparo directo **540/2013**, interpuesto por Global Control de México, Sociedad Anónima de Capital Variable, contra la sentencia dictada el **dos de agosto de dos mil trece**, por la Sala Regional Peninsular del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con residencia en la ciudad de Mérida Yucatán, en el expediente 245/11-16-01-9, cuyos antecedentes relevantes son los siguientes:

- La persona moral promovió el juicio contencioso administrativo contra la resolución emitida el veintinueve de noviembre de dos mil diez por el Órgano interno de Control de Pemex Exploración y Producción, en el expediente administrativo EXP.PEP-I-C-38/2010, con la que concluyó el procedimiento administrativo previsto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (procedimiento conciliatorio en el que no hubo arreglo y se dejaron a salvo los derechos de las partes para que las hicieran valer en la vía y forma que estimaran procedente).<sup>2</sup>

- Y, contra **el procedimiento administrativo del contrato 428217815**, suscrito por la actora con Pemex Exploración y Producción, en Ciudad del Carmen,

<sup>2</sup> Por acuerdo de veintiuno de febrero de dos mil once, la Magistrada instructora admitió la demanda; el cual fue revocado al resolverse el recurso de reclamación interpuesto por el titular del Órgano Interno de Control de Pemex Exploración y Producción.

La actora promovió el juicio de amparo directo del cual correspondió conocer al Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Yucatán, que en sentencia de veintidós de julio de dos mil once, determinó sobreseer en el juicio por una parte, y por otra negar el amparo.

En contra de dicha sentencia, la empresa quejosa interpuso el recurso de revisión 338/2013, del conocimiento del mismo Tribunal, el cual se resolvió en sesión de 26 de marzo, confirmándose la sentencia recurrida.



Campeche, el veintisiete de febrero de dos mil siete; señalando como autoridades demandadas a Pemex Exploración y Producción; director de Pemex Exploración y Producción; Órgano Interno de Control de Pemex Exploración y Producción; y, Secretaría de la Función Pública. **Que en realidad se traduce en la administración y ejecución del contrato de servicios.**

- Para los efectos del presente asunto sólo atenderemos lo concerniente al segundo de los actos cuestionados.

Así, se tiene que en un principio la Sala Fiscal fue totalmente omisa en relación con ese acto y fue hasta el acuerdo de **veintiocho de mayo de dos mil doce** en que regularizó el procedimiento y **desechó la demanda respecto** del acto impugnado consistente en la **"resolución del procedimiento administrativo del contrato 428217815 que suscribió Global Control de México, S.A. de C.V. con Pemex Exploración y Producción en Ciudad del Carmen Campeche, el día 27 de febrero de 2007"**, al considerar que ese **acto no es de los impugnables en el juicio contencioso administrativo.**

- Mediante escrito presentado el dos de julio de dos mil doce, el representante legal de la empresa actora interpuso **recurso de reclamación** contra el acuerdo antes señalado, fallado el **dos de agosto** del año siguiente, el cual **se declaró** procedente pero **infundado**, por lo que **confirmó** el acuerdo que desechó la demanda de nulidad por improcedente; resolución que constituye en acto reclamado en el juicio de amparo de que se trata.

- A continuación, previa síntesis de los conceptos de violación, **calificó de inoperantes aquellos relacionados con la procedencia del juicio contencioso administrativo en contra de la resolución** que emitió el Órgano Interno de Control en Pemex Exploración y Producción, **con la cual concluye el procedimiento de conciliación** previsto en los artículos 77, 78 y 79 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en el que las partes no llegaron a ningún acuerdo, **por no ser parte de la litis**, dejando a salvo sus derechos para hacerlos valer por la vía que corresponda.

- En cambio, **calificó como fundados los conceptos de violación donde la quejosa afirma que el juicio contencioso administrativo, es procedente**



**para dirimir el procedimiento administrativo del contrato 428217815, que celebró con Pemex Exploración y Producción, respecto del incumplimiento en que afirma incurrió la paraestatal a la partida 122 del anexo B-1, relativa a las órdenes de servicios de quema de los residuos de los incineradores instalados en diversas plataformas de la sonda Campeche.**

Al efecto señaló que a diferencia de lo que estimó la Sala responsable, el juicio contencioso administrativo **es procedente tratándose de conflictos en la administración de un contrato de servicios** como el que nos ocupa, **sin que se requiera demandar la rescisión del contrato para poder plantear las inconformidades que surjan durante la vigencia del mismo;** pues como bien sostiene la inconforme, dicha acción conllevaría dejar sin efecto la totalidad del contrato de prestación de servicios, y ésta es una facultad discrecional de la proveedora; es decir, nadie la puede obligar a demandar la rescisión, y la abstención de hacerlo, no puede llevar a que se le vede la posibilidad de inconformarse respecto del incumplimiento que le imputa a la demandada de una partida específica del contrato de servicios en cuestión.

Esto en la medida que su discrepancia es únicamente en lo que respecta a la partida 122 del anexo B-1, en relación con el anexo C, sin que se hubieran afectado las otras ciento veintidós partidas, es decir, **sólo se afectó una de las ciento veintitrés partidas de las que constan los servicios contratados.**

Enseguida, de lo dispuesto por la **fracción VII del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**, desprendió la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, **para conocer de resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos**, entre otras, **cuando se dicten en materia administrativa sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal.**

Y, agregó que **si bien, la lectura a la porción normativa invocada, prima facie, parece limitar la competencia de ese tribunal sólo para cuando se reclame una resolución definitiva, acto o procedimiento administrativo, cuyas**



características deben estar dotadas de definitividad; **ello se desprende de una interpretación restringida que trastoca el principio pro persona**, conforme al cual, las normas legales que imponen restricciones deben interpretarse de la manera que menos lo hagan, y si es una norma que reconoce derechos, se debe interpretar de la manera que represente una mayor protección, acorde con la jurisprudencia 1a./J. 107/2012 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE."<sup>3</sup>

• De ahí que el órgano de amparo determinó que la **fracción VII del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**, debe ser interpretada de la manera más amplia, a efecto de considerar que las diferencias que surjan durante la administración de un contrato de servicios como el que se analizó, actualizan la hipótesis, pues como bien lo sostuvo la agraviada, **la demandada emitió una decisión unilateral a través de la cual determinó las vicisitudes del contrato durante su vigencia, "por sí o ante sí, afectando una relación contractual en la que es parte un particular, al cual afectó su esfera jurídica, además de que dicha decisión la toma un órgano integrante de la estructura orgánica de la entidad contratante, sin acudir a los tribunales judiciales o administrativos, ni con el consenso de la voluntad del afectado"**.

Entonces, si una decisión de éstas afecta el cumplimiento del acuerdo, en una de sus partes, o al menos así lo considera la proveedora del servicio, **debe existir un medio legal para impugnar esa decisión; primero agotando las instancias previstas en el contrato y en la ley que rige la materia, y si no logra, a través de la vía jurisdiccional federal**; de no ser así, se vulneraría el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal e inciso 1) del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además del derecho de acceso a la protección judicial, previsto en el punto 1 del numeral 25 del citado Pacto Internacional.

<sup>3</sup> Correspondiente a la Décima Época, con número de registro digital: 2002000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 2, octubre de dos mil doce, página 799.



Agregó que **la determinación unilateral** de Pemex Exploración y Producción, **al dejar de asignar las órdenes de servicio** a Global Control de México, Sociedad Anónima de Capital Variable, como se pactó en el contrato de mérito, **y darlas a terceros**, según lo señaló la actora, **constituye un acto de autoridad en la administración del aludido contrato de servicios, con tintes decisivos, en contra del cual no existe medio legal alguno para inconformarse**, lo que lo convierte en definitivo respecto del destino de las obligaciones del contrato; pues reitera, la rescisión del convenio tiene efectos generales, no sólo para solucionar un diferendo respecto de una parte de éste; y el procedimiento conciliatorio no obliga a las partes a llegar a un acuerdo, por eso, cuando no lo hacen, surge el derecho de acción ante un órgano de jurisdicción federal para dirimir el problema, y el órgano de jurisdicción federal que debe conocer de esos conflictos, es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues no podría acudir vía amparo indirecto para solucionarlo.

- A partir de lo anterior concedió el amparo y protección de la Justicia Federal para que la Sala responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada; y, en su lugar emitiera otra en la cual, conforme a los lineamientos señalados en esa ejecutoria, estimara que **la fracción VII del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, le otorga competencia para resolver sobre la legalidad del procedimiento administrativo del contrato 428217815**; posteriormente, procediera como en derecho correspondiese.

2. Por otra parte, el **Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito** conoció del amparo directo **10/2016**, interpuesto por Sana International y Mantenimiento Industrial Reforma, ambas Sociedades Anónimas de Capital Variable, contra la resolución dictada el **siete de octubre de dos mil quince** por la Sala Regional de Chiapas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el recurso de reclamación interpuesto dentro del juicio de nulidad 395/15-19-01-1-OT, donde consideró correcto el acuerdo de desechamiento de la demanda de nulidad, por no actualizarse el requisito de procedencia que establecen los artículos 2o., primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, incluyendo por supuesto la hipótesis contenida en la fracción VII. Para ello, atendió que en el juicio de origen **se demandó**, en relación con el contrato 425041864, que protocolizaron las personas morales



ahora quejas con la entidad pública Pemex Exploración y Producción, para hacer la actividad o servicio denominado: "**Servicio Integral de Sistemas Artificiales de Producción de Bombeo Mecánico Convencional, Hidroneumático, de Carrera Larga y Cavidades Progresivas en los activos integrales de la Región Sur**"; la declaración judicial por sentencia firme, en el sentido de que:

1. La entidad pública Pemex Exploración y Producción, **indebidamente administró, supervisó y ejecutó de manera arbitraria y en forma unilateral el contrato;**

2. La entidad pública Pemex Exploración y Producción, deberá cubrir a las proveedoras el concepto de disponibilidad, contemplado en las subpartidas 1.19, 1.20, 1.21, 1.22, 1.23, 1.24, 1.25, 1.26, 1.27, 1.28, 1.29, 1.30, del anexo B-1 "Especificaciones particulares", y que se ocasiona y nace, como una consecuencia legal y formal, de la negativa injustificada de los funcionarios de la entidad, de permitir a las proveedoras desinstalar y retirar todos y cada uno de los equipos de bombeo mecánico convencional, hidroneumático, de carrera larga y cavidades progresivas, que las proveedoras instalaron en los pozos de producción de la región sur, al amparo del contrato;

3. Se deberá condenar, a la entidad pública Pemex Exploración y Producción, a cubrir a las proveedoras el importe de \$1',014,320.32 USD (un millón catorce mil trescientos veinte dólares americanos) por concepto de disponibilidad, contemplado en las subpartidas 1.19, 1.20, 1.21, 1.22, 1.23, 1.24, 1.25, 1.26, 1.27, 1.28, 1.29, 1.30, del anexo B-1 "Especificaciones particulares", del mencionado contrato;

4. La entidad pública Pemex Exploración y Producción deberá cubrir a las proveedoras el concepto de disponibilidad antes referido, desde la fecha en que los equipos de bombeo, que fueron instalados en los pozos de la región sur, fueron puestos fuera de funcionamiento, y que se deberá acumular diariamente por cada equipo, hasta que la entidad demandada, haga la entrega material, formal y física de todos y cada uno de dichos equipos a las proveedoras, que los instalaron;

5. Se deberá condenar a la entidad pública Pemex Exploración y Producción, a pagar a las proveedoras los intereses financieros que se pudieran generar,



conforme lo señala el artículo 55 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la Misma, y que conlleva el cálculo de intereses, desde la fecha en que debió realizarse el pago de las prestaciones que ahora se reclaman, hasta la fecha en que se ponga en definitiva a disposición de mis representadas, la cantidad que deba ser pagada, por concepto de disponibilidad, dictamen que se emitirá en el momento en que se determine el monto a pagar y que exista una sentencia de condena en el presente asunto.

6. Se deberá condenar a la entidad pública Pemex Exploración y Producción, a pagar a las proveedoras, los gastos y costas que se pudieran generar, por efectos de gastos de cobranzas, gastos relacionados con la tramitación de procedimientos administrativos, civiles, penales o de cualquier naturaleza, tendientes al cobro y pago de los conceptos que con antelación se mencionan.

El desechamiento de la demanda se sustentó en que **la pretensión de la actora era el reclamo del pago en dinero de diversas prestaciones derivadas del incumplimiento dado a las cláusulas del contrato de obra pública que celebraron con Pemex Exploración y Producción, lo cual no constituye una resolución definitiva susceptible de ser impugnada ante la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

En sesión de **dieciocho de agosto de dos mil dieciséis**, el Tribunal Colegiado de Circuito emitió sentencia en la cual señaló que **el estudio conjunto de algunos conceptos de violación**, suplidos en su deficiencia, **resultaron sustancialmente fundados y suficientes para conceder el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados**, conforme a las consideraciones que a continuación se establecen:

- La Sala responsable **limita** la procedencia del juicio contencioso administrativo **de forma injustificada** en perjuicio de la parte quejosa **al hacer una interpretación restrictiva del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**, lo que contraviene el postulado constitucional de una interpretación más favorable en beneficio del gobernado, en términos del artículo 1o., circunstancia que a su vez pugna directamente con el derecho de acceso a la justicia previsto en los artículos 17 de la Carta Magna y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



• Acorde con lo previsto en **la fracción VII del invocado artículo 14 se advierte que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**, en principio, es cierto que por disposición legal, para que se surta la competencia en favor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y sea procedente el juicio de nulidad, el actor debe reclamar ya sea: 1) una resolución, 2) un acto administrativo o, 3) un procedimiento, que verse sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Sin embargo, destaca, a partir de la ejecutoria emitida al resolver la contradicción de tesis 23/2015, esta Segunda Sala concluyó que ha sido propósito del legislador ordinario fincar la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, orientándola a la concentración de ciertas materias de índole administrativa, entre las que destaca, la concerniente al control de la legalidad del régimen de contratación de la obra pública, el cual se encuentra contenido en la fracción VII del mencionado artículo 14, en el que se establece esa competencia expresa para conocer de ese tipo de contratos cuando interengan entidades y dependencias de la administración pública federal.

Ejecutoria de la cual derivó la jurisprudencia 2a./J. 62/2015 (10a.), de título y subtítulo: "CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES."

Y, concluye que, este Alto Tribunal ha determinado que la evolución de la jurisdicción administrativa a nivel constitucional se ha visto reflejada en el ámbito legal, en el que se ha puesto de manifiesto una tendencia a ampliar la competencia material de los tribunales contenciosos, es decir, la intención del legislador ordinario fue establecer la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, enfocándola al conocimiento de los asuntos en materia administrativa, entre los cuales, se encuentran los juicios en los que se reclamen cuestiones sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal.



Consideraciones que afirma se ven reflejadas en la jurisprudencia 2a./J. 4/2010, intitulada: "RESCISIÓN ADMINISTRATIVA DE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS, Y DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, DECRETADA POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. ES IMPUGNABLE EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA."

Por lo anterior, el Tribunal Colegiado de Circuito estimó que la interpretación hecha por la Sala responsable al resolver el recurso de reclamación, respecto del artículo 14, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se aparta del postulado constitucional que impone realizar la interpretación que más favorezca al gobernado, al considerar que tal precepto legal únicamente le faculta a conocer de resoluciones, actos administrativos o procedimientos en materia administrativa emitidos por autoridad, tratándose de interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, siempre que constituyan resoluciones definitivas; y, no así a cuestiones relativas al cumplimiento del contrato en sí, como lo constituyó el reclamo de la parte actora en el juicio de nulidad de origen.

De manera que si se parte del criterio de la evolución histórica de la jurisdicción administrativa, se pone de manifiesto que existe una tendencia a ampliar la competencia material de los tribunales contenciosos, lo cual permite concluir, acorde con lo dispuesto por los artículos 1o. de la Constitución Federal y **14, fracción VII**, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que **debe interpretarse en el sentido que más favorezca al gobernado**, es decir, **de modo que se acepte la procedencia del juicio de nulidad cuando se reclamen cuestiones inherentes a la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, aun cuando no exista una resolución, acto o procedimiento emitido por autoridad, que tenga el carácter de definitivo**, pues en realidad el juicio no cambiará su naturaleza jurídica, porque en todo caso se enfocará a dirimir cuestiones de interpretación y cumplimiento de los contratos administrativos



aludidos, lo que redundará siempre sobre cuestiones de carácter administrativo, circunstancia que **permite a su vez que el gobernado tenga a su alcance un medio de defensa que le proporcione acceso a la tutela jurisdiccional en materia administrativa con independencia de que sea o no la resolución que declare la rescisión del contrato**, acorde con el artículo 17 constitucional y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues ese análisis de interpretación y cumplimiento de los contratos administrativos, debe comprender todas las cuestiones inherentes a los mismos, a fin de que se respete el derecho humano de acceso a la justicia.

• En consecuencia, **concedió** el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados, para efecto de que la Sala responsable, siguiendo los lineamientos de esa ejecutoria, dejara insubsistente la sentencia reclamada y dictara otra en la que ordenara la admisión de la demanda de nulidad, de no actualizarse diversa causa de improcedencia.

3. Finalmente, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito** conoció del amparo directo **612/2018**, interpuesto contra la sentencia dictada el **veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho** por la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con residencia en Xalapa, Veracruz, interpuesto por Engineering & Control, Sociedad Anónima de Capital Variable; resuelto el **ocho de agosto de dos mil diecinueve**, en que **negó el amparo** solicitado.

Para ello, en el considerando cuarto reseñó que el representante legal de la empresa quejosa **acudió** ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con sede en Xalapa, Veracruz, **a demandar** a Pemex Exploración y Producción, **con motivo del contrato de obra pública** número 424041855, que celebró para el "Servicio de mantenimiento y reparación general a motores y generadores de corriente directa y corriente alterna, así como, máquinas de soldar y frenos electromagnéticos de los equipos de perforación y mantenimiento, así como de los talleres y/o instalaciones diversas de apoyo a equipos de perforación y mantenimiento de pozos que operan en los activos de la región norte. Partida 1. Reynosa."; concretamente, **el reconocimiento** expreso y legal por sentencia firme, **del derecho** que le asiste **de reclamar**:



**a) El pago de la cantidad de \$5',982,908.96 MXN (cinco millones novecientos ochenta y dos mil novecientos ocho pesos 96/100 M.N.) y \$78,633.77 USD (setenta y ocho mil seiscientos treinta y tres dólares americanos 77/100 USD) relativa a los servicios y trabajos realizados, concluidos, entregados y recibidos a satisfacción, durante la vigencia del contrato.**

**b) El pago de los gastos e intereses financieros calculados sobre el monto reclamado, desde la fecha en que concluyó el contrato (treinta y uno de diciembre de dos mil trece) hasta el pago total de las cantidades precitadas.**

**c) El pago de la cantidad que corresponda a los gastos y costas del juicio, incluyendo el importe que represente el treinta por ciento del valor de las prestaciones que sean objeto de la condena que se llegue a dictar en el asunto y que deberán ser cubiertos al abogado patrono por concepto de honorarios profesionales.**

Con la mención de que **"la presente demanda, no contiene acto impugnado, ni tampoco conceptos de impugnación, toda vez que no se trata de un juicio de anulación, por el cual se pretenda la nulidad de algún acto de determinada autoridad administrativa, sino que se trata de un juicio ordinario administrativo, por el cual, se reclama el pago de determinadas prestaciones directas (pago de pesos) derivados del cumplimiento e interpretación del contrato 424041855"**.

El órgano Colegiado de Circuito calificó de **ineficaces** los conceptos de violación hechos valer, sustancialmente por las razones siguientes:

- En principio, aquel mediante el cual la sociedad quejosa adujo que la sentencia combatida vulneró el derecho de legalidad, en su vertiente de seguridad jurídica, en tanto que contraviene la determinación que previamente había adoptado la Sala Regional responsable; porque era inexacto que ésta hubiese hecho pronunciamiento alguno en torno a la procedencia del juicio contencioso administrativo, aun sin el señalamiento de un acto o resolución impugnado que fuera un impedimento para hacerlo al dictar la sentencia definitiva; en tanto el desechamiento de la demanda atendió a que la parte actora omitió señalar



conceptos de impugnación, lo que encuadró en la hipótesis establecida en el artículo 8, fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Desechamiento que fue revocado al resolver el recurso de reclamación interpuesto, al estimar que era innecesaria la formulación de los indicados conceptos de impugnación, sin hacer consideración o referencia expresa en cuanto a la existencia de un acto o resolución impugnado; en esa medida no puede estimarse que al decretar el sobreseimiento en la sentencia reclamada, por la actualización de la causa de improcedencia establecida en el propio artículo 8, pero en su fracción XI, por la inexistencia de tal resolución o acto impugnado, haya actuado en contra de sus propias determinaciones.

Y, aunque es verdad que el acuerdo por el que se admitió la demanda no fue controvertido por la parte interesada, y que al contestar la demanda Pemex Exploración y Producción Empresa Productiva del Estado Subsidiaria de Petróleos Mexicanos se sometió a la jurisdicción de la Sala Regional responsable, mientras que tampoco planteó la causa de improcedencia por la que se sobreseyó en el juicio, tales circunstancias son insuficientes para estimar ilegal la sentencia reclamada y conceder la protección constitucional, dado que el estudio sobre la procedencia del juicio debe hacerse aun de oficio.

• **La determinación de dar por terminado el procedimiento conciliatorio** previsto en los artículos 95, 96 y 97 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, **y dejar a salvo los derechos de las partes para que los hagan valer en la vía para solucionar la controversia, no es una resolución definitiva**, en tanto no refleja una voluntad definitiva o última por parte de la autoridad, puesto que no contiene decisión alguna, y tampoco causa un agravio a las promoventes que permita su impugnación mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y el acta de conciliación, en forma alguna puede equipararse o ser equivalente a una resolución o acto administrativo, susceptible de impugnación, mediante el juicio contencioso administrativo.

• Los **conflictos** surgidos **en relación con la falta de pago** estipulada en los contratos administrativos **debe resolverse en los juicios administrativos**



**respectivos**, atento a lo sostenido por la Segunda Sala del Alto Tribunal en las jurisprudencias 2a./J. 14/2018 (10a.),<sup>4</sup> y 2a./J. 62/2015;<sup>5</sup> sin embargo, conforme al numeral 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, **para que proceda el juicio de nulidad**, salvo tratándose de la negativa o afirmativa ficta, **debe tratarse de un acto definitivo con carácter positivo que haga procedente la instancia administrativa federal para analizar su legalidad**, como son, entre otros, la rescisión administrativa, la emisión del finiquito o la terminación anticipada, requisito que es indispensable que exista para la viabilidad del juicio de nulidad, **pues de las razones expuestas en las ejecutorias que dieron origen a las citadas jurisprudencias, no se desprende que la Segunda Sala haya definido que el juicio de nulidad es procedente contra el incumplimiento de obligaciones recíprocas acordadas por las partes de un contrato de obra pública**, esto es, **sin la existencia de un acto de autoridad expreso o tácito**, máxime que, por regla general, es criterio reiterado del Máximo Tribunal que el juicio de nulidad es improcedente contra actos omisivos, lo que tiene apoyo, por analogía, en la jurisprudencia 2a./J. 80/2017<sup>6</sup> de la misma Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

• **Para la procedencia del juicio de nulidad** ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa **se requiere que las resoluciones** que se pretendan impugnar **tengan el carácter de definitivas** y, por lo mismo, **sean el producto final o última voluntad de la autoridad fiscal**, por lo que, en todo caso, **a fin**

<sup>4</sup> Correspondiente a la Décima Época, con número de registro digital: 2016318, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 52, Tomo II, marzo de dos mil dieciocho, página 1284, de título y subtítulo: "CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA."

<sup>5</sup> Correspondiente a la Décima Época, con número de registro digital: 2009252, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, mayo de dos mil quince, Tomo II, página 1454, de título y subtítulo: "CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES."

<sup>6</sup> Correspondiente a la Décima Época, con número de registro digital: 2014702, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 44, Tomo I, julio de dos mil diecisiete, página 246, de título y subtítulo: "PRESCRIPCIÓN DE UN CRÉDITO FISCAL. LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD TRIBUTARIA DE DECLARARLA DE OFICIO, NO CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA."



**de hacer procedente el juicio contencioso administrativo, es necesario elevar una solicitud ante la autoridad respecto al pago de las cantidades reclamadas**, para que le recaiga una negativa ficta o expresa por parte de la autoridad administrativa, que constituiría esa última voluntad de ésta en relación con la petición, impugnabile a través del juicio contencioso administrativo, **en términos de lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa**, que dispone que el referido tribunal conocerá, entre otros, de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado. En apoyo a lo anterior citó la jurisprudencia 2a./J. 84/2018 (10a.), de título y subtítulo: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PARA QUE PROCEDA CONTRA LA OMISIÓN, ACTUALIZACIÓN Y CÁLCULO DE INCREMENTOS A LAS PENSIONES CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, PREVIAMENTE DEBE EXISTIR UNA RESOLUCIÓN EXPRESA O FICTA QUE HAYA DADO RESPUESTA A LA PETICIÓN DEL PENSIONADO."<sup>7</sup>

- El **artículo 35** de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, refuerza que **la procedencia del juicio contencioso administrativo está supeditada**, entre otras cuestiones, **a la impugnación de un acto o resolución definitivos**.

- Y, sobre la solicitud de que se aplicara el **principio pro persona contemplado en el artículo 1o. constitucional**, porque se limita la procedencia del juicio contencioso administrativo sólo a los actos administrativos, sin posibilidad de ventilar en el mismo las controversias que se deriven de la interpretación, cumplimiento y ejecución de los contratos públicos, **incluyendo los casos en los que no exista un acto de autoridad que se quiera nulificar**, por ejemplo, omisiones o los supuestos en los que se pretende el reconocimiento subjetivo que nace de la interpretación y cumplimiento de esos contratos.

<sup>7</sup> Correspondiente a la Décima Época, con número de registro digital: 2017685, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 57, Tomo I, agosto de dos mil dieciocho, página 1101.



Tal argumento, entre otros, lo declaró ineficaz, porque si bien, atento al principio pro persona, las normas jurídicas deben interpretarse buscando la mayor protección de los derechos de las personas, esa circunstancia **no implica la inobservancia de los diversos principios constitucionales y legales del sistema jurídico mexicano**, tal como se sostiene en la jurisprudencia 2a./J. 56/2014 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL."<sup>8</sup>

Sobre esa base, destacó que el derecho a la jurisdicción que defiende la quejosa no puede obligar a estimar procedente el juicio contencioso administrativo de manera irrestricta, puesto que, como quedó precisado, el referido artículo 3, no prevé limitantes respecto del acceso a la jurisdicción, sino que sujeta la procedencia del juicio contencioso administrativo a diversas condicionantes, es decir, las resoluciones definitivas que causen perjuicio, situación por sí sola, de ninguna manera puede estimarse violatoria de los principios previstos por el artículo 17 de la Constitución Federal, ya que el legislador únicamente está ejerciendo la facultad que le fue conferida constitucionalmente.

El simple establecimiento de requisitos o presupuestos necesarios para el estudio de fondo de la pretensión planteada en el juicio contencioso administrativo no constituyen, en sí mismos, una violación al derecho humano de un recurso judicial efectivo, pues en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados, deben concurrir amplias garantías judiciales, entre ellas, las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a aquéllas, además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier índole, de los recursos internos, de manera

<sup>8</sup> Corresponsdiente a la Décima Época, con número de registro digital: 2006485, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo II, mayo de dos mil catorce, página 772.



que, si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y en cualquier caso cabría considerar que los órganos y tribunales internos deben resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado.

De esta manera, si, en el caso no se actualizan los supuestos que establece la ley para que sea procedente el juicio contencioso administrativo, **concretamente la existencia de una resolución definitiva susceptible de ser reclamada en la vía contenciosa**, siendo que ello es una condición indispensable, entonces, de ello se sigue la improcedencia de ese juicio, sin violación al derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional y, en esa medida, **resulta improcedente la aplicación del principio pro persona en el caso, así como las tesis y jurisprudencias invocadas al efecto.**

CUARTO.—Acorde con el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la contradicción de tesis se actualiza cuando las Salas de este Alto Tribunal, o bien, dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, salvo que esas diferencias fácticas sean relevantes e incidan en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos.

Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia y la tesis aislada, cuyos rubros son: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>9</sup> y "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE

<sup>9</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXXII, agosto de 2010, tesis P./J. 72/2010, página 7, registro digital: 164120.



ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."<sup>10</sup>

De esos criterios deriva que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, 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 el Tribunal Colegiado de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En tal virtud, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

De manera que, si la disparidad de criterios proviene de temas, elementos jurídicos y razonamientos diferentes, que no convergen en el mismo punto de derecho, la contradicción de tesis debe declararse inexistente.

Para precisar si en el caso que se analiza existe o no la contradicción de criterios denunciada, se estima oportuno atender que si bien dos de los tribunales contendientes establecieron la procedencia del juicio contencioso administrativo a partir de lo dispuesto por la **fracción VII del artículo 14 de la abrogada Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**, y el otro

<sup>10</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXX, julio de 2009, tesis P. XLVII/2009, página 67, registro digital: 166996.



se sustentó en **la fracción VIII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.**

Esto sólo obedece a que aplicaron la legislación vigente en la época en que emitieron la resolución, y el texto de los numerales invocados en lo conducente es esencialmente el mismo.

En efecto, la fracción VII del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente hasta el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, establece:

"Artículo 14. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

"...

"VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal."

Y, el contenido de la fracción VIII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicada en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación, el lunes dieciocho de julio de dos mil dieciséis, vigente a partir del día siguiente,<sup>11</sup> a saber:

"Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

"...

<sup>11</sup> Conforme a su artículo transitorio primero que establece: **"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."**



"VIII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal."

De lo anterior se obtiene que ambas porciones normativas establecen la competencia del antes Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para conocer de juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas, actos administrativos o procedimientos que se dicten sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, entre otros. Lo que fue materia del pronunciamiento en las ejecutorias sujetas a revisión, por lo que es posible realizar el estudio correspondiente sin mayor argumentación.

QUINTO.—**Inexistencia de la contradicción de criterios.** Acorde con lo hasta aquí expuesto, esta Segunda Sala concluye que **no existe** contradicción de criterios entre lo resuelto por el **Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito** al resolver el amparo directo **540/2013**, con lo fallado por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito** en el amparo directo **612/2018**, porque del análisis a las razones que sustentan las respectivas ejecutorias, se obtiene que las circunstancias que los motivaron fueron distintas, de ahí que no puede afirmarse que se pronunciaron específicamente sobre el mismo tópico al resolver los amparos directos que fueron sometidos a su potestad y, derivado de ello, la conclusión a la que arribaron partió de considerar elementos particulares distintos, lo cual impediría sentar un criterio único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Se afirma lo anterior, porque mientras que el **Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito**, al resolver el amparo directo **540/2013**, se pronunció a partir de que la quejosa demandó el procedimiento administrativo del contrato 428217815, que celebró con Pemex Exploración y Producción, respecto del incumplimiento en que afirma incurrió la paraestatal a la



partida 122 del anexo B-1, relativa a las órdenes de servicios de quema de los residuos de los incineradores instalados en diversas plataformas de la sonda Campeche.

Y, a partir de ahí señaló que **tratándose de conflictos en la administración de un contrato de servicios** como el que nos ocupa, **no se requiera demandar la rescisión del contrato para poder plantear las inconformidades que surjan durante la vigencia del mismo**; pues esa acción conllevaría dejar sin efecto la totalidad del contrato de prestación de servicios, y ésta es una facultad discrecional de la proveedora; en la medida que **su discrepancia es únicamente en lo que respecta a una de las ciento veintitrés partidas de las que constan los servicios contratados**.

Así consideró que de lo dispuesto por la **fracción VII del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**, se desprende la competencia de ese Tribunal para conocer de resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos, entre otras, cuando se dicten en materia administrativa sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Que interpretada de la manera más amplia en aplicación del principio *pro homine*, es posible sostener que las diferencias que surjan durante la administración de un contrato de servicios como el que se analizó, actualizan la hipótesis, en tanto, **la demandada emitió una decisión unilateral**<sup>12</sup> a través de la cual determinó las vicisitudes del contrato durante su vigencia; por tanto, **debe existir un medio legal para impugnar esa decisión; primero agotando las instancias previstas en el contrato y en la ley que rige la materia, y si no logra, a través de la vía jurisdiccional federal**; a fin de no vulnerar el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal e inciso 1) del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,

<sup>12</sup> "Por sí o ante sí, afectando una relación contractual en la que es parte un particular, al cual afectó su esfera jurídica, además de que dicha decisión la toma un órgano integrante de la estructura orgánica de la entidad contratante, sin acudir a los tribunales judiciales o administrativos, ni con el consenso de la voluntad del afectado."



además del derecho de acceso a la protección judicial, previsto en el punto 1 del numeral 25 del citado Pacto Internacional.

Con la precisión de que **la determinación unilateral** de Pemex Exploración y Producción, **al dejar de asignar las órdenes de servicio** a la empresa quejosa, **como se pactó en el contrato** cuyo cumplimiento se demandó, **y darlas a terceros**, según lo señaló la actora, **constituye un acto de autoridad en la administración del aludido contrato de servicios, con tintes decisivos, en contra del cual no existe medio legal alguno para inconformarse, lo que lo convierte en definitivo respecto del destino de las obligaciones contractuales.**

En cambio, **el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito**, al fallar el amparo directo **612/2018**, conoció del juicio contencioso administrativo donde se demandó el incumplimiento del contrato de obra pública número 424041855, celebrado con Pemex Exploración y Producción, para el **"servicio de mantenimiento y reparación general a motores y generadores de corriente directa y corriente alterna, así como, máquinas de soldar y frenos electromagnéticos de los equipos de perforación y mantenimiento, así como de los talleres y/o instalaciones diversas de apoyo a equipos de perforación y mantenimiento de pozos que operan en los activos de la región norte. Partida 1. Reynosa"**; en el cual se decretó el **sobreseimiento** por haberse actualizado la causa de improcedencia prevista en el artículo 8o., fracción XI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, debido a que **"... el juicio de nulidad es improcedente contra el incumplimiento de obligaciones recíprocas acordadas por las partes de un contrato de obra pública, si no existe, de manera previa, un acto de autoridad expreso o tácito, y en el caso a estudio, no existe tal acto"**.

Determinó confirmar la sentencia reclamada, en principio, porque el sobreseimiento decretado atendió a que la persona moral actora **no impugnó** en su demanda **un acto o resolución en específico** y **conforme al artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para que proceda el juicio de nulidad**, salvo tratándose de la negativa o afirmativa ficta, **debe tratarse de un acto definitivo con carácter positivo que haga procedente la instancia administrativa federal para analizar su legalidad**, como son, entre



otros, la rescisión administrativa, la emisión del finiquito o la terminación anticipada, **requisito que es indispensable que exista para la viabilidad del juicio de nulidad.**

De esa manera, si en el caso concreto, no se actualizaron los supuestos que establece la ley para que sea procedente el juicio contencioso administrativo, **concretamente la existencia de una resolución definitiva** susceptible de ser reclamada en la vía contenciosa, **lo que es una condición indispensable**, era evidente su improcedencia.

Y, sobre la solicitud de que se aplicara el **principio pro persona contemplado en el artículo 1o. constitucional**, a partir del argumento de que se limita la procedencia del juicio contencioso administrativo, sin posibilidad de ventilar las controversias que se deriven de la interpretación, cumplimiento y ejecución de los contratos públicos, **incluyendo los casos en los que no exista un acto de autoridad que se quiera nulificar**, por ejemplo, omisiones o los supuestos en los que se pretende el reconocimiento subjetivo que nace de la interpretación y cumplimiento de esos contratos.

Señaló que ese principio **no implica la inobservancia de los diversos principios constitucionales y legales del sistema jurídico mexicano**, tal como se sostiene en la jurisprudencia 2a./J. 56/2014 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL."<sup>13</sup>

Y, destacó que el derecho a la jurisdicción que defiende la quejosa no puede obligar a estimar procedente el juicio contencioso administrativo de manera irrestricta, puesto que el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no prevé limitantes al respecto, sólo sujeta la procedencia del juicio a diversas condicionantes, es decir, a resoluciones

<sup>13</sup> Correspondiente a la Décima Época, con número de registro digital: 2006485, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo II, mayo de dos mil catorce, página 772.



definitivas que causen perjuicio, situación que por sí sola, de ninguna manera puede estimarse violatoria de los principios previstos por el artículo 17 de la Constitución Federal, ya que el legislador únicamente está ejerciendo la facultad que le fue conferida constitucionalmente.

Conforme a lo acabado de exponer, se obtiene que si bien en principio, se puede estimar que lo resuelto por los Tribunales Colegiados de Circuito resulta contrario, en tanto uno de ellos determinó la procedencia del juicio contencioso administrativo cuando se demanden actos sobre la interpretación y cumplimiento de un contrato de servicios celebrados con Pemex Exploración y Producción, a partir de la aplicación del principio *pro homine*. El otro órgano de amparo sostuvo que para la procedencia de ese juicio se requiere que la resolución que se pretende impugnar tenga el carácter de definitiva, sin que resulta aplicable el principio *pro persona* para inobservar los diversos principios constitucionales y legales del sistema jurídico mexicano, conforme a la jurisprudencia 2a./J. 56/2014 (10a.).<sup>14</sup> El sentido de tales ejecutorias se encuentra justificado a partir de las razones que en cada uno de los casos imperaron y, en esa medida, no se podría tener por configurada la contradicción de tesis.

En efecto, el **Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito**, estimó que el juicio contencioso administrativo es procedente tratándose de conflictos en la administración de un contrato de servicios, sin que se requiera demandar la rescisión del mismo para poder plantear las inconformidades que surjan durante su vigencia, porque esa acción conllevaría dejar sin efecto la totalidad del contrato, y ésa es una facultad discrecional de la proveedora; partió de la circunstancia de que la discrepancia presentada únicamente es respecto de la partida 122 del anexo B-1, en relación con el anexo C, sin que se hubieran afectado las otras ciento veintidós partidas, es decir, **sólo se afectó una de las ciento veintitrés partidas de las que constan los servicios contratados.**

<sup>14</sup> Correspondiente a la Décima Época, con número de registro digital: 2006485, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo II, mayo de dos mil catorce, página 772, de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL."



De ahí que determinara que la **fracción VII del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**, debe ser interpretada de la manera más amplia, a efecto de considerar que las diferencias que surjan durante la administración de un contrato de servicios como el que se analizó, actualizan la hipótesis, pues **la determinación unilateral** de Pemex Exploración y Producción, **al dejar de asignar las órdenes de servicio** a la empresa quejosa, **como se pactó en el contrato** cuyo cumplimiento se demandó, **y darlas a terceros**, según lo señaló la actora, **constituye un acto de autoridad en la administración del aludido contrato de servicios, con tintes decisivos, en contra del cual no existe medio legal alguno para inconformarse, lo que lo convierte en definitivo respecto del destino de las obligaciones contractuales.**

En cambio, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito**, sostuvo que para la procedencia del juicio de nulidad, en términos del artículo 3, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, **se requiere que la resolución que se pretende impugnar tenga el carácter de definitiva** y, por lo mismo, sean el producto final o la última voluntad de la autoridad; o bien, en su caso, resulta necesario elevar una solicitud ante la autoridad respecto al pago de las cantidades reclamadas para que le recaiga una negativa ficta o expresa, que constituiría esa última voluntad impugnada a través de la vía contencioso administrativa.

A partir de que confirmó el sobreseimiento decretado en el juicio contencioso administrativo, porque la persona moral actora **no impugnó** en su demanda **un acto definitivo con carácter positivo que haga procedente la instancia administrativa federal para analizar su legalidad**, como son, entre otros, la rescisión administrativa, la emisión del finiquito o la terminación anticipada, **requisito que es indispensable que exista para la viabilidad del juicio de nulidad.** Por lo que, en todo caso, a fin de hacer procedente el juicio, era necesario elevar una solicitud ante la autoridad respecto al pago de las cantidades reclamadas, para que le recayera una negativa ficta o expresa por parte de la autoridad administrativa, que constituiría esa última voluntad de ésta en relación con la petición, impugnada a través del juicio contencioso administrativo.

Y, si bien, conforme al principio pro persona contemplado en el artículo 1o. constitucional, las normas jurídicas deben interpretarse buscando la mayor



protección de los derechos de las personas, esa circunstancia no implica la inobservancia de los diversos principios constitucionales y legales del sistema jurídico mexicano, tal como se sostiene en la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 56/2014 (10a.), de voz: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL."

Conforme a lo hasta aquí expuesto, se llega a la conclusión de que **no existe la contradicción de criterios denunciada**, pues ha quedado evidenciado que si bien, los Órganos Colegiados de Circuito se pronunciaron en torno a la procedencia del juicio contencioso administrativo, lo cierto es que lo hicieron desde perspectivas diferentes, sin sostener premisas que resulten opuestas, simplemente el sentido de la resolución que emitieron, se encuentra directamente vinculado con los hechos que cada uno de los juicios presenta, en relación con los derechos que se aducen violentados.

Esto es, mientras el **Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativas del Décimo Cuarto Circuito** determinó que el juicio contencioso administrativo es procedente tratándose de conflictos en la administración de un contrato de servicios, para poder plantear las inconformidades que surjan durante su vigencia, a partir de que la discrepancia presentada únicamente fue respecto de **una de las ciento veintitrés partidas de las que constan los servicios contratados**, por lo que no era procedente exigir la rescisión del contrato; aunado a que **la determinación unilateral** de Pemex Exploración y Producción, **al dejar de asignar las órdenes de servicio** a la empresa quejosa, **como se pactó en el contrato** cuyo cumplimiento se demandó, **y darlas a terceros**, según lo señaló la actora, **constituyó un acto de autoridad en la administración del aludido contrato, con tintes decisorios, en contra del cual no existe medio legal alguno para inconformarse, lo que lo convierte en definitivo respecto del destino de las obligaciones contractuales**, por lo que consideró adecuado aplicar el principio por persona para sustentar su determinación.

En cambio, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito**, confirmó el sobreseimiento decretado en el juicio contencioso administrativo porque la persona moral actora **no impugnó** en su demanda



**un acto definitivo con carácter positivo que hiciera procedente la instancia administrativa federal**, como son, entre otros, la rescisión administrativa, la emisión del finiquito o la terminación anticipada; y estimó que, en todo caso, a fin de hacer procedente el juicio, era necesario elevar una solicitud ante la autoridad respecto al pago de las cantidades reclamadas, para que le recayera una negativa ficta o expresa por parte de la autoridad administrativa, que constituiría esa última voluntad de ésta en relación con la petición, impugnabile a través del juicio contencioso administrativo. Y, si bien, conforme al principio pro persona contemplado en el artículo 1o. constitucional, las normas jurídicas deben interpretarse buscando la mayor protección de los derechos de las personas, esa circunstancia no implica la inobservancia de los diversos principios constitucionales y legales del sistema jurídico mexicano, tal como se sostiene en la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 56/2014 (10a.).

En consecuencia, es claro que en el caso particular no se configura la contradicción de tesis pues no es posible afirmar que respecto de un mismo problema jurídico, los órganos colegiados contendientes sostuvieron posturas contrarias.

Al respecto se considera oportuno traer a cuenta los criterios de este Alto Tribunal que llevan por rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO HAY OPOSICIÓN DE CRITERIOS, CUANDO LAS SENTENCIAS RESUELVEN SITUACIONES JURÍDICAS CONCRETAS PERO DIFERENTES UNA DE LA OTRA.",<sup>15</sup> "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES IMPROCEDENTE LA DENUNCIA QUE SE FORMULA RESPECTO DE RESOLUCIONES EN LAS QUE EL PROBLEMA JURÍDICO ABORDADO ES DIFERENTE Y DE LO SOSTENIDO EN ELLAS NO DERIVA CONTRADICCIÓN ALGUNA."<sup>16</sup> y "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE SE GENERE SE REQUIERE QUE UNA TESIS AFIRME LO QUE LA OTRA NIEGUE O VICEVERSA."<sup>17</sup>

<sup>15</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Primera Sala, Números 13-15, enero a marzo de 1989, tesis 1a. 1, página 37, registro digital: 206241.

<sup>16</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tercera Sala, Número 72, diciembre de 1993, tesis 3a./J. 37/93, página 44, registro digital: 206668.

<sup>17</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tercera Sala, Número 72, diciembre de 1993, tesis 3a./J. 38/93, página 45, registro digital: 206669.



SEXTO.—**Existencia de la contradicción de criterios.** Por otra parte, esta Segunda Sala llega a la conclusión que **sí existe la contradicción** de criterios denunciados entre lo resuelto por el **Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito**, al fallar el amparo directo **10/2016**, y el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito**, al resolver el amparo directo **612/2018**, a partir que **se pronunciaron sobre un mismo tema**, consistente en la procedencia del juicio contencioso administrativo cuando se demandan obligaciones derivadas del cumplimiento de un contrato de obra pública celebrado con Pemex Exploración y Producción; y llegaron a posturas contrarias.

El **Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito**, al resolver el amparo directo **10/2016**, en el que se reclamó el desechamiento de la demanda interpuesta contra la entidad pública Pemex Exploración y Producción, en relación con el incumplimiento del contrato 425041864, que se protocolizó con las demandantes para hacer la actividad o servicio denominado: **"Servicio Integral de Sistemas Artificiales de Producción de Bombeo Mecánico Convencional, Hidroneumático, de Carrera Larga y Cavidades Progresivas en los activos integrales de la Región Sur"**; sostuvo que el criterio de la responsable, limita la procedencia del juicio contencioso administrativo de forma injustificada, **al hacer una interpretación restrictiva del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que contraviene el principio de interpretación más favorable en favor del gobernado en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal**, circunstancia que a su vez pugna directamente con el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Carta Magna y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: de manera que declaró fundados algunos de los conceptos de violación, suplidos en su deficiencia, en términos del artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo, pues la resolución recurrida provoca una violación evidente que dejó sin defensa a la parte quejosa.

Y, a efecto de sustentar tal afirmación, invocó algunas de las razones expuestas por esta Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 23/2015, de la cual derivó la jurisprudencia 2a./J. 62/2015 (10a.), de título y subtítulo: **"CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN**



## Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES."

Lo que le llevó a concluir que se ha determinado que la evolución de la jurisdicción administrativa a nivel constitucional se ha visto reflejada en el ámbito legal, en el que se ha puesto de manifiesto una tendencia a ampliar la competencia material de los tribunales contenciosos, es decir, la intención del legislador ordinario fue establecer la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, enfocándola al conocimiento de los asuntos en materia administrativa, entre los cuales, se encuentran los juicios en los que se reclamen cuestiones sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Consideraciones que también se ven reflejadas en la jurisprudencia 2a./J. 4/2010, intitulada: "RESCISIÓN ADMINISTRATIVA DE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS, Y DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, DECRETADA POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. ES IMPUGNABLE EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA."

Y, agregó, si se parte del criterio de la evolución histórica de la jurisdicción administrativa, se pone de manifiesto que existe una tendencia a ampliar la competencia material de los tribunales contenciosos, lo cual permite concluir que, acorde con lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución Federal, el artículo 14, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, **debe interpretarse en el sentido que más favorezca al gobernado**, es decir, **de modo que se acepte la procedencia del juicio de nulidad cuando se reclamen cuestiones inherentes a la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, aun cuando no exista una resolución, acto o procedimiento emitido por autoridad, que tenga el carácter de definitivo**, pues en realidad el juicio no cambiará su naturaleza jurídica, porque en todo caso



se enfocará a dirimir cuestiones de interpretación y cumplimiento de los contratos administrativos aludidos, lo que redundará siempre sobre cuestiones de carácter administrativo, circunstancia que permite a su vez que el gobernado tenga a su alcance un medio de defensa que le proporcione acceso a la tutela jurisdiccional en materia administrativa con independencia de que sea o no la resolución que declare la rescisión del contrato, acorde con los artículos 17 constitucional y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues ese análisis de interpretación y cumplimiento de los contratos administrativos, debe comprender todas las cuestiones inherentes a los mismos, a fin de que se respete el derecho humano de acceso a la justicia.

Por su parte, **el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito**, al fallar el amparo directo **612/2018**, conoció del juicio contencioso administrativo donde se demandó el incumplimiento del contrato de obra pública número 424041855, que la parte actora celebró con Pemex Exploración y Producción, para el **"Servicio de mantenimiento y reparación general a motores y generadores de corriente directa y corriente alterna, así como, máquinas de soldar y frenos electromagnéticos de los equipos de perforación y mantenimiento, así como de los talleres y/o instalaciones diversas de apoyo a equipos de perforación y mantenimiento de pozos que operan en los activos de la región norte. Partida 1. Reynosa"**.

Determinó confirmar la sentencia reclamada, en principio, porque el sobreseimiento decretado atendió a que **la persona moral actora no impugnó en su demanda un acto o resolución en específico y conforme al artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para que proceda el juicio de nulidad**, salvo tratándose de la negativa o afirmativa ficta, **debe tratarse de un acto definitivo con carácter positivo que haga procedente la instancia administrativa federal para analizar su legalidad**, como son, entre otros, la rescisión administrativa, la emisión del finiquito o la terminación anticipada, **requisito que es indispensable que exista para la viabilidad del juicio de nulidad**; por lo que, en todo caso, a fin de hacer procedente el juicio contencioso administrativo, era necesario elevar una solicitud ante la autoridad respecto al pago de las cantidades reclamadas, para que le recaiga una negativa ficta o expresa por parte de la autoridad administrativa, que constituiría esa última voluntad de ésta en relación con la petición, impugnabile a través del juicio contencioso administrativo.



Sin que a partir del principio pro persona contemplado en el artículo 1o. constitucional, sea posible inobservar los diversos principios constitucionales y legales del sistema jurídico mexicano, tal como se sostiene en la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 56/2014 (10a.), de voz: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL."

De esa manera, concluyó que si en el caso concreto, **no se actualizaron los supuestos que establece la ley** para que sea procedente el juicio contencioso administrativo, **concretamente la existencia de una resolución definitiva** susceptible de ser reclamada en la vía contenciosa, **es evidente la improcedencia de ese juicio**, sin violación al derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional y, en esa medida, resulta improcedente la aplicación del principio pro persona en el caso.

En este contexto, **resulta evidente la contradicción de criterios denunciados**, porque mientras uno de los tribunales contendientes sostiene que para determinar la procedencia del juicio contencioso administrativo cuando se demanda una cuestión derivada de la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios, celebrado con Pemex Exploración y Producción, es necesario **interpretar la fracción VII del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**, de la manera más amplia, **de modo que se acepte la procedencia del juicio aun cuando no exista una resolución, acto o procedimiento emitido por autoridad, que tenga el carácter de definitivo**, pues en realidad no cambiará su naturaleza jurídica, porque en todo caso se enfocará a dirimir cuestiones de interpretación y cumplimiento de los contratos administrativos aludidos, lo que redundará siempre sobre cuestiones de carácter administrativo; **de lo contrario se vulneraría el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal e inciso 1) del artículo 8o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el derecho de acceso a la protección judicial, previsto en el punto 1 del numeral 25 del citado Pacto Internacional.**



El otro de los Tribunales Colegiados de Circuito sostuvo que para la procedencia del juicio de nulidad, en términos del artículo 3, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, **se requiere que la resolución que se pretende impugnar tenga el carácter de definitiva** y, por lo mismo, sean el producto final o la última voluntad de la autoridad; o bien, en su caso, resulta necesario elevar una solicitud ante la autoridad respecto al pago de las cantidades reclamadas para que le recaiga una negativa ficta o expresa, que constituiría esa última voluntad impugnabile a través de la vía contencioso administrativa. Y si bien, conforme al principio pro persona contemplado en el artículo 1o. constitucional, las normas jurídicas deben interpretarse buscando la mayor protección de los derechos de las personas, esa circunstancia no implica la inobservancia de los diversos principios constitucionales y legales del sistema jurídico mexicano, tal como se sostiene en la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 56/2014 (10a.).

Entonces, el punto a dilucidar radica en **establecer si el juicio contencioso administrativo es procedente cuando se impugna el pago de alguna prestación derivada del incumplimiento dado a las cláusulas de un contrato de prestación de servicios celebrado con Pemex Exploración y Producción, sin que exista una resolución definitiva o medie un acto positivo.**

SÉPTIMO.—**Estudio.** Debe prevalecer como jurisprudencia el criterio que sostiene esta Segunda Sala, conforme a las consideraciones que a continuación se exponen.

En principio, dado que a partir de lo dispuesto por la **fracción VII del artículo 14 de la abrogada Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**, así como en la **fracción VIII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa**, la procedencia del juicio contencioso administrativo se encuentra condicionado a la existencia de una resolución definitiva, es oportuno traer a cuenta que sobre el tema, esta Segunda Sala se ha pronunciado al examinar el artículo 11<sup>18</sup> de la Ley Orgánica del Tribunal

<sup>18</sup> Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

"...



Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,<sup>19</sup> que coincide con la redacción del artículo 3 de la ley vigente y el numeral 14 de la anterior ley de la materia, donde en torno al concepto de "**resolución definitiva**", señaló que acorde con la ley de la materia se considerarán **a)** cuando no admitan recurso administrativo, o **b)** cuando la interposición de éste sea optativa.

Sin embargo, razona que es contra derecho determinar el alcance de lo que es una "**resolución definitiva**" para efectos del juicio contencioso administrativo federal, solamente con base en la expresión del texto normativo, y para lograr una adecuada intelección del concepto estimó necesario tener presente lo que a continuación se detalla.

La definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo, además de ponderar la atacabilidad de la resolución administrativa a través de recursos ordinarios en sede administrativa, necesariamente debe considerar la naturaleza de tal resolución, la cual debe constituir el producto final de la manifestación de la autoridad administrativa.

Ese producto final o última voluntad, suele expresarse de dos formas:

- a)** Como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, o
- b)** Como manifestación aislada que por su naturaleza y características no requiere de procedimientos que le antecedan para poder reflejar la última voluntad o voluntad definitiva de la administración pública.

Así, tratándose, de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza interprocedimental no podrán considerarse "resoluciones definitivas" en obvio que éste sólo puede serlo el fallo con el que culmine dicho procedimiento excluyéndose a las actuaciones instrumentales que conforman el procedimiento administrativo,

---

"VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada ..."

<sup>19</sup> Al resolver la contradicción de tesis 79/2002-SS, en la sesión correspondiente al diecisiete de enero de dos mil tres, por unanimidad de cinco votos.



entendido como el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad que para este caso es precisamente la producción de la resolución administrativa definitiva cuyo objeto consiste a su vez en crear efectos jurídicos.

De manera que no se generará agravio o conflicto alguno para el gobernado en tanto la administración pública no diga su última palabra por medio de la autoridad a quien compete decidirla en el orden jurídico correspondiente y solamente cuando la resolución de que se trata adquiere esa firmeza.

La generación de esta situación, en combinación con la causación de un agravio objetivo son las características de la resolución definitiva para efectos del juicio contencioso administrativo, además de lo que al efecto prevé el artículo 11 la ley orgánica en cuestión, lo que dará lugar al nacimiento del interés requerido para acudir a la vía en comentario.

De la ejecutoria acabada de relacionar derivó la tesis 2a. X/2003, de tenor siguiente:

"TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. 'RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS'. ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL. La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la administración pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan 'resoluciones definitivas', y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de 'resoluciones definitivas' las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la administración pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento,



y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados."<sup>20</sup>

Criterio que ha servido de base para reiterar jurisprudencialmente, que sólo aquellas resoluciones con las que culmine un procedimiento administrativo; los actos que reflejen una voluntad definitiva o última por parte de la autoridad; o que contengan una determinación que cause agravio a los gobernados, será impugnable en el juicio contencioso administrativo, a manera de ejemplo se citan las siguientes:

Jurisprudencia 2a./J. 131/2019 (10a.), intitulada: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS DETERMINACIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL QUE IMPONEN MEDIDAS CAUTELARES DERIVADAS DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN ADMINISTRATIVA DE INFRACCIÓN."<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Correspondiente a la Novena Época, con número de registro digital: 184733, la cual no constituyó jurisprudencia ya que no resolvió el tema de la contradicción planteada, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, febrero de 2003, materia administrativa, página 336.

<sup>21</sup> Correspondiente a la Décima Época, con número de registro digital: 2020796, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 71, Tomo II, octubre de 2019, materia administrativa, página 1715. Cuyo texto es: "Esta Segunda Sala estima que las determinaciones que imponen medidas cautelares que se dictan dentro del procedimiento de declaración administrativa de infracción que se tramita ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, de conformidad con la Ley de la Propiedad Industrial, no tienen la naturaleza de una 'resolución definitiva' para efectos de la procedencia del juicio contencioso administrativo federal, como lo establecen los artículos 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (abrogada) y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ello al no considerarse actuaciones propiamente defi-



Jurisprudencia 2a./J. 80/2017 (10a.), de título y subtítulo: "PRESCRIPCIÓN DE UN CRÉDITO FISCAL. LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD TRIBUTARIA DE DECLARARLA DE OFICIO, NO CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA."<sup>22</sup>

Ahora, para el tema que es materia de estudio, debe atenderse a la naturaleza administrativa de los contratos de obra pública, en los que el Estado interviene en su función de persona de derecho público, en situación de supraordinación respecto del particular, con el propósito de satisfacer necesidades colectivas y proporcionar beneficios sociales.

En estos contratos el particular se compromete con el Estado a realizar una obra determinada conforme a las exigencias pactadas, por lo que los contratos de fianza que al efecto se suscriben se dirigen a garantizar el pago de una cantidad de dinero para el caso de que se incumpla con los términos en que se haya suscrito el contrato.

nitivas, aunado a que dada su naturaleza constituyen una actuación instrumental que conforma el procedimiento en cita, esto es, una etapa o fase que se puede actualizar dentro del procedimiento aludido cuando se cumplan los requisitos de ley, las cuales son accesorias al mismo; por tanto, no procede el juicio contencioso administrativo federal contra las determinaciones que imponen dichas medidas cautelares."

<sup>22</sup> Correspondiente a la Décima Época, con número de registro digital: 2014702, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 44, Tomo I, julio de 2017, materia administrativa, página 246. De tenor: "El artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa establece la competencia de dicho órgano, destacando entre los supuestos de procedencia del juicio, que se trate de resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos, como pudieran ser, entre otras, las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, las que impongan multas por infracciones a normas administrativas federales o las que causen un agravio en materia fiscal. En ese contexto, la omisión de la autoridad tributaria de declarar de oficio la prescripción de un crédito fiscal no constituye una resolución definitiva, en virtud de que el contribuyente que afirma que aquélla ha operado a su favor, no ha solicitado ante la autoridad administrativa que la declare ni, por ende, existe un acto u omisión de ésta que pueda reputarse como una afirmativa ficta, ni se actualiza agravio alguno en materia fiscal que actualice la procedencia del juicio, sin que ello implique un menoscabo al derecho del contribuyente de plantear aquella situación liberatoria, vía excepción, ante la pretensión de la autoridad de hacer efectivos los créditos fiscales. Esta conclusión es congruente con el derecho de acceso a la justicia, el cual no tiene el alcance de que se actúe sin observancia de los requisitos formales previstos por el legislador."



Los contratos de obra pública surgen de un proceso de licitación pública y adjudicación, por lo que el consentimiento se hace de forma progresiva, de acuerdo con los diversos trámites y requisitos que implica el proceso.

Así, en este tipo de contratos la voluntad de la entidad contratante se da a partir del procedimiento administrativo correspondiente, y se declara a través de un acto administrativo, como lo es la celebración del contrato de obra pública, el cual, como todo acto realizado por el poder estatal, en su formación y vigencia se encuentra regido no sólo por las manifestaciones que las partes hubieren expresado en el propio contrato, sino por los términos previstos por el legislador en el ordenamiento jurídico aplicable.<sup>23</sup>

El fundamento de este tipo de contratos se encuentra en el artículo 134 de la Constitución Federal<sup>24</sup> que, entre otras cosas prevé, que los recursos económicos

<sup>23</sup> Así lo sostuvo esta Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 23/2015 por unanimidad de cuatro votos, en la sesión correspondiente al dieciocho de marzo de dos mil quince.

<sup>24</sup> "Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

(Adicionado, D.O.F. 7 de mayo de 2008)

"Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

"Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

"Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

(Reformado, D.O.F. 7 de mayo de 2008)

"El manejo de recursos económicos federales por parte de los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos



de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, deben ser administrados bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, así como que el ejercicio de tales recursos, será evaluado por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

Por otro lado, que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, confiando al legislador la facultad de establecer en las leyes respectivas, las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar que se cumplan los principios que salvaguarden aquellas condiciones.

---

se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

"Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta Constitución.

(Adicionado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los Municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

(Adicionado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

(Adicionado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar."



El desarrollo reglamentario de esta disposición constitucional se encuentra fundamentalmente en dos ordenamientos, a saber, en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público<sup>25</sup> y en la Ley de Obras y Servicios Relacionados con las mismas.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Artículo 1. La presente ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen:

"I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;

"II. Las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;

"III. La Procuraduría General de la República;

"IV. Los organismos descentralizados;

"V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal; y,

**"VI. Las entidades federativas, los Municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal.** No quedan comprendidos para la aplicación de la presente Ley los Fondos previstos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. (De los fondos de Aportaciones Federales)

"Las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las entidades que cuenten con un régimen específico en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta ley, sólo en lo no previsto en los ordenamientos que los rigen y siempre que no se contrapongan con los mismos, sujetándose a sus propios órganos de control.

"Las adquisiciones, arrendamientos y servicios que contraten las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias quedan excluidos de la aplicación de este ordenamiento.

"Las adquisiciones, arrendamientos y servicios que se realicen por los centros públicos de Investigación con los recursos autogenerados de sus Fondos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico previstos en la Ley de Ciencia y Tecnología, se regirán conforme a las reglas de operación de dichos fondos, a los criterios y procedimientos que en estas materias expidan los órganos de gobierno de estos centros, así como a las disposiciones administrativas que, en su caso estime necesario expedir la Secretaría de la Función Pública o la Secretaría, en el ámbito de sus respectivas competencias, administrando dichos recursos con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados y asegurar al centro las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

"Los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la administración pública federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta ley; no obstante, dichos actos quedarán sujetos a este ordenamiento, cuando la dependencia o entidad obligada a entregar el bien o prestar el servicio, no tenga capacidad para hacerlo por sí misma y contrate un tercero para su realización.

"N. De E. En relación con la entrada en vigor del presente párrafo, ver artículo primero transitorio del decreto que modifica la ley.



(Reformado, D.O.F. 28 de mayo de 2009)

"Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento y los lineamientos generales que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública, las políticas, bases y lineamientos para las materias a que se refiere este artículo.

"Las dependencias y entidades se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, que evadan lo previsto en este ordenamiento."

<sup>26</sup> "Artículo 1. La presente ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de contrataciones de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen:

"I. Las unidades administrativas de la presidencia de la República;

N. de E. En relación con la entrada en vigor de la presente fracción, ver artículo primero transitorio del decreto que modifica la ley.

(Reformada, D.O.F. 28 de mayo de 2009)

"II. Las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;

"III. La Procuraduría General de la República;

"IV. Los organismos descentralizados;

"V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o una entidad paraestatal, y

"N. de E. En relación con la entrada en vigor de la presente fracción, ver artículo primero transitorio del decreto que modifica la ley.

(Reformada, D.O.F. 28 de mayo de 2009)

**"VI. Las entidades federativas, los Municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal.** No quedan comprendidos para la aplicación de la presente Ley los fondos previstos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

N. de E. En relación con la entrada en vigor del presente párrafo, ver artículo primero transitorio del decreto que modifica la ley.

(Reformado, D.O.F. 28 de mayo de 2009)

"Las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las entidades que cuenten con un régimen específico en materia de obras públicas y servicios relacionadas con las mismas, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta ley, sólo en lo no previsto en los ordenamientos que los rigen y siempre que no se contrapongan con los mismos, sujetándose a sus propios órganos de control.

N. de E. En relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase artículo segundo transitorio del decreto que modifica este ordenamiento.

(Reformado, D.O.F. 11 de agosto de 2014)

"Las obras públicas y servicios relacionados con las mismas que contraten las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias quedan excluidos de la aplicación de este ordenamiento.

"Los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien, los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la administración pública federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta ley. Cuando la dependencia o entidad obligada a realizar los trabajos no tenga la capacidad para hacerlo por sí misma y contrate a un tercero para llevarlos a cabo, este acto quedará sujeto a este ordenamiento.

"No estarán sujetas a las disposiciones de esta ley, las obras que deban ejecutarse para crear la infraestructura necesaria en la prestación de servicios públicos que los particulares tengan concesionados, en los términos de la legislación aplicable, cuando éstos las lleven a cabo.



Por otro lado, se advierte que el artículo 54 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público<sup>27</sup> en relación con los numerales 1

"N. De E. En relación con la entrada en vigor del presente párrafo, ver artículo primero transitorio del decreto que modifica la ley.

(Reformado, D.O.F. 28 de mayo de 2009)

"Las obras asociadas a proyectos de infraestructura que requieran inversión a largo plazo y amortizaciones programadas, estarán sujetas a la aprobación de la Cámara de Diputados conforme a sus facultades constitucionales, la Ley General de Deuda, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como las demás disposiciones presupuestarias aplicables. En lo relativo a los principios que deben contener los contratos, los procedimientos de contratación y ejecución, así como las condiciones de difusión pública, se atenderán conforme a la presente ley y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

"N. de E. En relación con la entrada en vigor del presente párrafo, ver artículo primero transitorio del decreto que modifica la ley.

(Reformado, D.O.F. 28 de mayo de 2009)

"Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento y los lineamientos generales que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública, las políticas, bases y lineamientos para las materias a que se refiere este artículo.

"Las dependencias y entidades se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, que evadan lo previsto en este ordenamiento."

<sup>27</sup> N. de E. En relación con la entrada en vigor del presente artículo, ver artículo primero transitorio del decreto que modifica la ley.

(Reformado, D.O.F. 28 de mayo de 2009)

"Artículo 54. Las dependencias y entidades podrán en cualquier momento rescindir administrativamente los contratos cuando el proveedor incurra en incumplimiento de sus obligaciones, conforme al procedimiento siguiente:

"I. Se iniciará a partir de que al proveedor le sea comunicado por escrito el incumplimiento en que haya incurrido, para que en un término de cinco días hábiles exponga lo que a su derecho convenga y aporte, en su caso, las pruebas que estime pertinentes;

"II. Transcurrido el término a que se refiere la fracción anterior, la dependencia o entidad contará con un plazo de quince días para resolver, considerando los argumentos y pruebas que hubiere hecho valer el proveedor. La determinación de dar o no por rescindido el contrato deberá ser debidamente fundada, motivada y comunicada al proveedor dentro dicho plazo, y

"III. Cuando se rescinda el contrato se formulará el finiquito correspondiente, a efecto de hacer constar los pagos que deba efectuar la dependencia o entidad por concepto de los bienes recibidos o los servicios prestados hasta el momento de rescisión.

"Iniciado un procedimiento de conciliación las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán suspender el trámite del procedimiento de rescisión.

"Si previamente a la determinación de dar por rescindido el contrato, se hiciera entrega de los bienes o se prestaren los servicios, el procedimiento iniciado quedará sin efecto, previa aceptación y verificación de la dependencia o entidad de que continúa vigente la necesidad de los mismos, aplicando, en su caso, las penas convencionales correspondientes.

"La dependencia o entidad podrá determinar no dar por rescindido el contrato, cuando durante el procedimiento advierta que la rescisión del contrato pudiera ocasionar algún daño o afectación a



y 2 del mismo ordenamiento, establece que las dependencias y entidades, podrán en cualquier momento rescindir administrativamente los contratos cuando el proveedor incurra en incumplimiento de sus obligaciones, conforme al procedimiento establecido en ese mismo precepto.

En el mismo sentido, el artículo 61 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas,<sup>28</sup> señala que las dependencias y entidades pre-

---

las funciones que tiene encomendadas. En este supuesto, deberá elaborar un dictamen en el cual justifique que los impactos económicos o de operación que se ocasionarían con la rescisión del contrato resultarían más inconvenientes.

"Al no dar por rescindido el contrato, la dependencia o entidad establecerá con el proveedor otro plazo, que le permita subsanar el incumplimiento que hubiere motivado el inicio del procedimiento. El convenio modificatorio que al efecto se celebre deberá atender a las condiciones previstas por los dos últimos párrafos del artículo 52 de esta ley.

"Cuando por motivo del atraso en la entrega de los bienes o la prestación de los servicios, o el procedimiento de rescisión se ubique en un ejercicio fiscal diferente a aquel en que hubiere sido adjudicado el contrato, la dependencia o entidad convocante podrá recibir los bienes o servicios, previa verificación de que continúa vigente la necesidad de los mismos y se cuenta con partida y disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal vigente, debiendo modificarse la vigencia del contrato con los precios originalmente pactados. Cualquier pacto en contrario a lo dispuesto en este artículo se considerará nulo."

<sup>28</sup> "Artículo 61. Las dependencias y entidades podrán rescindir administrativamente los contratos en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista.

"El procedimiento de rescisión se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

"N. de E. En relación con la entrada en vigor de la presente fracción, ver artículo primero transitorio del decreto que modifica la ley.

(Reformada, D.O.F. 28 de mayo de 2009)

"I. Se iniciará a partir de que al contratista le sea comunicado el incumplimiento en que haya incurrido, para que en un término de quince días hábiles exponga lo que a su derecho convenga y aporte, en su caso, las pruebas que estime pertinentes, y

"N. de E. En relación con la entrada en vigor de la presente fracción, ver artículo primero transitorio del decreto que modifica la ley.

(Reformada, D.O.F. 28 de mayo de 2009)

"II. Transcurrido el término a que se refiere la fracción anterior, la dependencia o entidad contará con un plazo de quince días para resolver, considerando los argumentos y pruebas que hubiere hecho valer el contratista. La determinación de dar o no por rescindido el contrato deberá ser debidamente fundada, motivada y comunicada al contratista dentro de dicho plazo.

"N. de E. En relación con la entrada en vigor de la presente fracción, ver artículo primero transitorio del decreto que modifica la ley.

"III. (Derogada, D.O.F. 28 de mayo de 2009)

"N. de E. En relación con la entrada en vigor del presente párrafo, ver artículo primero transitorio del decreto que modifica la ley.

(Adicionado, D.O.F. 28 de mayo de 2009)

"Las dependencias y entidades podrán, bajo su responsabilidad, suspender el trámite del procedimiento de rescisión, cuando se hubiere iniciado un procedimiento de conciliación respecto del contrato materia de la rescisión."



cisadas podrán rescindir administrativamente los contratos en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, conforme al procedimiento establecido en dicho numeral.

De lo detallado se sigue que la rescisión administrativa de un contrato público, se encuentra reservada para las dependencias y entidades a que se refieren las leyes reglamentarias, lo cual obedece a su naturaleza administrativa. Por otro lado, que aunque las entidades federativas y Municipios no encuadran propiamente en la naturaleza de entidades y dependencias, lo cierto es que a esos niveles de gobierno les resultan aplicables, –por existir previsión expresa al respecto–,<sup>29</sup> los **ordenamientos normativos federales** aludidos, cuando aquéllos celebren contratos de obras públicas, o bien, lleven a cabo adquisiciones, arrendamientos o contraten servicios con cargo a recursos federales, salvo que éstos se ubiquen en aquellos denominados aportaciones.

Entonces, para el caso de que se pretenda impugnar en la vía contencioso administrativa algún tema relacionado con el pago derivado del incumplimiento dado a las cláusulas de un contrato de obra pública, no basta con que se afirma que existe esa actitud renuente de la autoridad; es necesario que el gobernado previamente le demande el cumplimiento respectivo, para que sea precisamente el acto que al efecto emita la autoridad donde se contenga la manifestación de no cumplir con lo pactado, la que haga procedente la vía, porque será el acto o resolución que le cause perjuicio; o bien, en su caso, ante la omisión de respuesta, se actualizará la negativa ficta.

Incluso se considera oportuno traer a cuenta que el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,<sup>30</sup> prevé los requisitos

<sup>29</sup> Ver artículo 1 de los dos ordenamientos reglamentarios, transcritos previamente.

<sup>30</sup> "Artículo 14. La demanda deberá indicar:  
(Reformada, D.O.F. 13 de junio de 2016)

"I. El nombre del demandante, domicilio fiscal, así como domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, y su dirección de correo electrónico.

"Cuando se presente alguno de los supuestos a que se refiere el capítulo XI, del título II, de esta ley, el juicio será tramitado por el Magistrado instructor en la vía sumaria.



que deberá contener la demanda y en su fracción II expresamente requiere **"La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación."**

"II. La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.

"III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

"IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

"V. Las pruebas que ofrezca.

"En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

"En caso de que ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.

"Se entiende por expediente administrativo el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada. La remisión del expediente administrativo no incluirá las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas. El expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad, el cual estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.

"VI. Los conceptos de impugnación.

"VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

"VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

(Reformado, D.O.F. 12 de junio de 2009)

"En cada demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas, o que se afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en una sola demanda.

(Adicionado, D.O.F. 12 de junio de 2009)

"En los casos en que sean dos o más demandantes éstos ejercerán su opción a través de un representante común.

(Reformado, D.O.F. 12 de junio de 2009)

"En la demanda en que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Magistrado instructor requerirá a los promoventes para que en el plazo de cinco días presenten cada uno de ellos su demanda correspondiente, apercibidos que de no hacerlo se desechará la demanda inicial.

"Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el Magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

(Reformado, D.O.F. 10 de diciembre de 2010)



Y, en el antepenúltimo de manera expresa señala que, cuando se omitan los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta.

Aunado a ello, en el artículo 15 de la misma legislación,<sup>31</sup> se establecen los documentos que deberán adjuntarse a la demanda, de entre los que destacan, precisamente el documento en que conste la resolución impugnada (fracción III); y para el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad (fracción IV).

---

"Si en el lugar señalado por el actor como domicilio del tercero, se negare que sea éste, el demandante deberá proporcionar al tribunal la información suficiente para proceder a su primera búsqueda, siguiendo al efecto las reglas previstas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

(Reformado, D.O.F. 13 de junio de 2016)

"Cuando no se señale dirección de correo electrónico, no se enviará el aviso electrónico que corresponda."

<sup>31</sup> Artículo 15. El demandante deberá adjuntar a su demanda:

"I. Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.

"II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el tribunal, cuando no gestione en nombre propio.

"III. El documento en que conste la resolución impugnada.

"IV. En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

"V. La constancia de la notificación de la resolución impugnada.

"VI. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado instructor procederá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V, de esta ley. Si durante el plazo previsto en el artículo 17 citado no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución.

"VII. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

"VIII. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante en el caso señalado en el último párrafo del artículo 44 de esta ley.

"IX. Las pruebas documentales que ofrezca.

"Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

"Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste



Lo anterior no encuentra conflicto con la jurisprudencia 2a./J. 62/2015 (10a.), intitulada "CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES."; porque en ésta se estableció la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, con independencia de que los hayan celebrado entidades federativas o Municipios.

Sin que sea obstáculo para arribar a la conclusión que se propone el aspecto atinente a la contravención a los derechos humanos, porque ha sido criterio de esta Segunda Sala<sup>32</sup> que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado de manera sistemática con el artículo 1o. de la Ley Fundamental, en su texto reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, establece el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia.

---

deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

"Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a VI, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

"Cuando en el documento en el que conste la resolución impugnada a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refiere la ley citada, no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV, quinto párrafo y 48, fracción VII, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación."

<sup>32</sup> Al resolver la contradicción de tesis 404/2016, por unanimidad de cuatro votos, en la sesión correspondiente al veintiséis de abril de dos mil diecisiete.



Ese derecho se integra, a su vez, por los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, como lo ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 192/2007, 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."

Sin embargo, el derecho a la jurisdicción no puede obligar a estimar procedente el juicio contencioso administrativo de manera irrestricta, puesto que como quedó precisado, el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa no prevé limitantes respecto del acceso a la jurisdicción, sino que sujeta la procedencia del juicio contencioso administrativo a diversas condicionantes, sin que éstas priven de los derechos consagrados en la Constitución Federal.

En el caso, el derecho a la jurisdicción se cumple en la medida que el gobernado puede exigir a los órganos jurisdiccionales del Estado, la tramitación y resolución de los conflictos jurídicos en que sea parte, ello siempre que satisfaga los requisitos fijados por la propia Constitución y las leyes secundarias.

De esta manera, estamos ante un caso en el que no se han actualizado todos los supuestos que establece la ley para que sea procedente el juicio contencioso administrativo, para ello, es necesario cumplir con los requisitos y términos fijados por la ley impugnada; en el caso concreto, dicha condición, se traduce en la existencia de una resolución definitiva susceptible de ser reclamada en la vía contenciosa.

Por ello, únicamente al legislador le corresponde tal función (determinar los plazos y términos en la ley); por tanto, si la intención del legislador al emitir el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, fue limitar la procedencia del juicio contencioso administrativo a determinadas hipótesis (resoluciones definitivas que causen perjuicio), tal situación por sí sola, de



ninguna manera puede estimarse violatoria de los principios previstos por el artículo 17 de la Constitución Federal, ya que el legislador únicamente está ejerciendo la facultad que le fue conferida constitucionalmente.

En consecuencia, debe señalarse que la garantía de acceso a la administración de justicia, prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sí es observada por el Estado, ya que el hecho de que el juicio contencioso administrativo no sea procedente mientras no se emita una resolución definitiva que cause un agravio fiscal, no implica que en cualquier caso, el órgano jurisdiccional deba resolver el fondo del asunto, sin que importe la verificación de los requisitos de procedencia previstos en las leyes nacionales para la interposición de cualquier medio de defensa, ya que las formalidades procesales son la vía que hace posible arribar a una adecuada resolución, por lo que tales aspectos, por sí mismos, son insuficientes para declarar procedente lo improcedente.

Es por lo anterior que el simple establecimiento de requisitos o presupuestos necesarios para el estudio de fondo de los conceptos de anulación propuestos en el contencioso administrativo, no constituyen, en sí mismos, una violación al derecho humano de un recurso judicial efectivo, pues en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados, deben concurrir amplias garantías judiciales, entre ellas, las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a aquéllas.

Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier índole, de los recursos internos; de manera que si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y en cualquier caso cabría considerar que los órganos y tribunales internos deben resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado.



En mérito de lo expuesto, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, es el siguiente:

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE DEMANDA EL PAGO DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS CLÁUSULAS DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, Y NO EXISTA ACTO DE AUTORIDAD QUE TENGA EL CARÁCTER DE DEFINITIVO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron sobre la procedencia del juicio contencioso administrativo cuando se reclama el pago derivado del cumplimiento de un contrato de obra pública; mientras uno de ellos sostiene que es necesario aplicar el principio de interpretación más favorable, de modo que se acepte la procedencia del juicio, aun cuando no exista una resolución, acto o procedimiento emitido por autoridad, que tenga el carácter de definitivo; el otro sostuvo que se requiere una resolución que tenga el carácter de definitiva, o bien, en su caso, elevar una solicitud ante la autoridad respecto al pago de las cantidades reclamadas para que le recaiga una negativa ficta o expresa, que constituya esa última voluntad; sin que el principio de interpretación más favorable implique inobservar los diversos principios constitucionales y legales del sistema jurídico mexicano, tal como se sostiene en la jurisprudencia de esta Segunda Sala 2a./J. 56/2014 (10a.).

Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la sola afirmación sobre el incumplimiento de las cláusulas de un contrato de obra pública es insuficiente para hacer procedente el juicio contencioso administrativo federal.

Justificación: Lo anterior, atendiendo a que los artículos 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (abrogada) y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de manera expresa establecen que es necesaria la existencia de una resolución definitiva. Entonces, para demandar un tema relacionado con el pago derivado del incumplimiento a las cláusulas de un contrato de obra pública, es necesario que el gobernado previamente requiera el cumplimiento respectivo, para generar el acto donde la autoridad manifieste su voluntad de no cumplir con lo pactado, porque será el acto o resolución que le cause perjuicio; o bien, en su caso, ante la omisión de



respuesta, se actualizará la negativa ficta que haga procedente el juicio contencioso administrativo. Lo anterior no riñe con el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, porque las condicionantes previstas en la ley para la procedencia del juicio contencioso administrativo no privan a los gobernados de los derechos consagrados en la Norma Fundamental, ya que el legislador únicamente está ejerciendo la facultad conferida constitucionalmente. Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier índole, de los recursos internos; de manera que si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y en cualquier caso cabría considerar que los órganos y tribunales internos deben resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—**No existe** la contradicción de criterios denunciada, entre lo resuelto por el **Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito**, con lo fallado por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito**.

SEGUNDO.—**Sí existe** la contradicción de criterios denunciada, entre lo resuelto por el **Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito**, con lo fallado por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo 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 los términos redactados en el último considerando de la presente resolución.

CUARTO.—Dese publicidad a la jurisprudencia que se sustenta en la presente ejecutoria, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.



Notifíquese; con testimonio de esta resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 4/2010 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 312, con número de registro digital: 165410.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 62/2015 (10a.), 2a./J. 80/2017 (10a.), 2a./J. 14/2018 (10a.), 2a./J. 84/2018 (10a.) y 2a./J. 131/2019 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de mayo de 2015 a las 9:40 horas, del viernes 7 de julio de 2017 a las 10:14 horas, del viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas, del viernes 24 de agosto de 2018 a las 10:32 hora y del viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas, respectivamente.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE DEMANDA EL PAGO DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS CLÁUSULAS DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, Y NO EXISTA ACTO DE AUTORIDAD QUE TENGA EL CARÁCTER DE DEFINITIVO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron sobre la procedencia del juicio contencioso administrativo cuando se reclama el pago derivado del cumplimiento de un contrato de obra pública; mientras uno de ellos sostiene que es necesario aplicar el principio de in-



interpretación más favorable, de modo que se acepte la procedencia del juicio, aun cuando no exista una resolución, acto o procedimiento emitido por autoridad, que tenga el carácter de definitivo; el otro sostuvo que se requiere una resolución que tenga el carácter de definitiva, o bien, en su caso, elevar una solicitud ante la autoridad respecto al pago de las cantidades reclamadas para que le recaiga una negativa ficta o expresa, que constituya esa última voluntad; sin que el principio de interpretación más favorable implique inobservar los diversos principios constitucionales y legales del sistema jurídico mexicano, tal como se sostiene en la jurisprudencia de esta Segunda Sala 2a./J. 56/2014 (10a.).

**Criterio jurídico:** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la sola afirmación sobre el incumplimiento de las cláusulas de un contrato de obra pública es insuficiente para hacer procedente el juicio contencioso administrativo federal.

**Justificación:** Lo anterior, atendiendo a que los artículos 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (abrogada) y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de manera expresa establecen que es necesaria la existencia de una resolución definitiva. Entonces, para demandar un tema relacionado con el pago derivado del incumplimiento a las cláusulas de un contrato de obra pública, es necesario que el gobernado previamente requiera el cumplimiento respectivo, para generar el acto donde la autoridad manifieste su voluntad de no cumplir con lo pactado, porque será el acto o resolución que le cause perjuicio; o bien, en su caso, ante la omisión de respuesta, se actualizará la negativa ficta que haga procedente el juicio contencioso administrativo. Lo anterior no riñe con el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, porque las condicionantes previstas en la ley para la procedencia del juicio contencioso administrativo no privan a los gobernados de los derechos consagrados en la Norma Fundamental, ya que el legislador únicamente está ejerciendo la facultad conferida constitucionalmente. Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier índole, de los recursos internos; de manera que si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el



interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y en cualquier caso cabría considerar que los órganos y tribunales internos deben resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado.

## 2a./J. 63/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 105/2020. Entre las sustentadas por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, y el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito. 21 de octubre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Irma Gómez Rodríguez.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito, al resolver el amparo directo 10/2016, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 612/2018.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 56/2014 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo II, mayo de 2014, página 772, con número de registro digital: 2006485, con el título y subtítulo: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL."

Tesis de jurisprudencia 63/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del once de noviembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 16 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



**PRIMA DE ANTIGÜEDAD. AUN CUANDO NO SE DEMANDE EXPRESAMENTE, SU PAGO ES PROCEDENTE CUANDO SE DETERMINA LA ANTIGÜEDAD DE LA PARTE TRABAJADORA Y SE DEMUESTRA LA EXISTENCIA DEL DESPIDO O LA RESCISIÓN DEL VÍNCULO LABORAL.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 178/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS DE TRABAJO Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO. 4 DE NOVIEMBRE DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: ALMA RUBY VILLARREAL REYES.

### **III. Competencia y legitimación**

9. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 225 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre Tribunales Colegiados de distintos Circuitos, y no se requiere la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

10. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, conforme a lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, en tanto fue formulada por uno de los integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito en uno de los casos que generó la denuncia de contradicción, a quien fue reconocida su legitimación en



auto de presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de veintiuno de septiembre de dos mil veinte.

#### IV. Criterios contendientes

11. **Primer criterio contendiente.** El Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito conoció del juicio de amparo directo 13/2014. De los antecedentes del caso, cabe destacar:

- **Demanda laboral.** Un trabajador de confianza demandó de Petróleos Mexicanos y Pemex Refinación, su reinstalación con motivo de un despido injustificado, amén del **reconocimiento de su antigüedad** comprendida de septiembre de mil novecientos noventa y dos y hasta junio de dos mil siete, así como el pago de otras prestaciones tanto legales como contractuales (salarios caídos, aguinaldo, prima vacacional, canasta básica, etcétera).

- **Contestación.** La empresa demandada adujo que la rescisión del vínculo laboral fue justificada y que se dio como resultado de la pérdida de la confianza. Asimismo, refirió que el actor sí ingresó a laborar para ella en septiembre de mil novecientos noventa y dos, pero controvertió que fuera de manera ininterrumpida hasta junio de dos mil siete.

- **Laudo.** La Junta absolvió al demandado de la acción principal y **tuvo por cierta la antigüedad general de empresa afirmada por la demandada**, con base en las pruebas ofrecidas por el propio actor y que, al parecer de la Junta, demostraban que efectivamente laboró de forma interrumpida.

- **Concepto de violación.** El trabajador destacó que la responsable realizó una incorrecta valoración de pruebas al tener por cierta la antigüedad afirmada por la empresa demandada.

- **Sentencia de amparo.** El Tribunal Colegiado de Circuito consideró correcta la antigüedad determinada en el laudo y negó el amparo al actor; en cambio, se le concedió en suplencia de la deficiencia de la queja, al estimar que **fue in-**



**correcto que la responsable no condenara al pago de la prima de antigüedad aunque no se hubiera reclamado.**

• Afirmó que su pago era una consecuencia necesaria de la terminación del vínculo laboral sin importar si se acreditó o no la justificación de la rescisión hecha valer por el demandado, de conformidad con el artículo 162, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo;<sup>1</sup> lo que reforzó por analogía con la jurisprudencia 2a./J. 92/2003, de rubro: "SALARIOS CAÍDOS. LA PROCEDENCIA DE SU PAGO DERIVA DEL DESPIDO INJUSTIFICADO, AUN CUANDO EL TRABAJADOR NO LO DEMANDE EXPRESAMENTE."

• Consideró evidente que la intención del quejoso al solicitar que se reconociera su antigüedad era reclamar el pago de la prima respectiva, dado que tal reconocimiento iba de la mano con su cómputo.

- El criterio narrado dio lugar a la tesis aislada:

"Décima Época

"Registro: 2007324

"Tribunales Colegiados de Circuito

"*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 9, Tomo III, agosto de 2014

"Materia laboral

"Tesis: XIV.T.A.7 L (10a.)

"Página: 1907

<sup>1</sup> **Artículo 162.** Los trabajadores de planta tienen derecho a una prima de antigüedad, de conformidad con las normas siguientes:

"I. La prima de antigüedad consistirá en el importe de doce días de salario, por cada año de servicios;

"II. Para determinar el monto del salario, se estará a lo dispuesto en los artículos 485 y 486;

"III. La prima de antigüedad se pagará a los trabajadores que se separen voluntariamente de su empleo, siempre que hayan cumplido quince años de servicios, por lo menos. Asimismo se pagará a los que se separen por causa justificada y a los que sean separados de su empleo, independientemente de la justificación o injustificación del despido."



"PRIMA DE ANTIGÜEDAD. PROCEDE SU PAGO AUN CUANDO NO SE HAYA RECLAMADO EN LA DEMANDA NI EN SU AMPLIACIÓN, Y A PESAR DE QUE LA ACCIÓN DE NULIDAD DE LA RESCISIÓN LABORAL NO PROS-PERE. El artículo 162, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo dispone que los trabajadores de planta tienen derecho a una prima de antigüedad, que genera un trabajador de base por el transcurso del tiempo, a la cual tiene derecho como pago por los años trabajados en la empresa, y que basta con la separación del empleo para obtenerla; por tanto, si el actor argumenta en su demanda que la rescisión de la relación laboral que le hizo el empleador fue ilegal, y éste, al contestar la demanda, sostiene lo contrario, únicamente revela, para efectos del pago de aquélla, que se dio la condición de que existió una terminación del vínculo laboral, al ser el trabajador separado de su empleo por el patrón, por lo que, independientemente de su justificación o injustificación, se actualizó la condición para obtener su pago, aun cuando el actor no la haya reclamado en su demanda ni en su ampliación, ya que tiene derecho a éste por el simple hecho de haber sido separado de su empleo. Criterio que encuentra apoyo en la jurisprudencia 2a./J. 92/2003, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, noviembre de 2003, página 223, de rubro: 'SALARIOS CAÍDOS. LA PROCEDENCIA DE SU PAGO DERIVA DEL DESPIDO INJUSTIFICADO, AUN CUANDO EL TRABAJADOR NO LO DEMANDE EXPRESAMENTE.', ya que si respecto de ese tema la Sala consideró que el trabajador tiene derecho a los salarios caídos como sanción por haberse estimado que la separación del trabajo fue injustificada, con mayor razón procederá el pago de la prima de antigüedad, pues conforme al citado precepto no se requiere que se acredite que el despido fue justificado o injustificado."

12. **Segundo criterio contendiente.** El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito conoció del amparo directo 17/2020, de cuyos antecedentes conviene destacar:

- **Demanda laboral.** Un trabajador demandó el pago de la indemnización constitucional, salarios caídos y el "**reconocimiento de la antigüedad que se generara durante la tramitación del juicio**", entre otras prestaciones, con motivo de un supuesto despido injustificado.



- **Contestación.** La parte demandada no compareció a la audiencia respectiva, por lo que se le tuvo por contestada la demanda en sentido afirmativo.

- **Laudo.** La Junta responsable condenó a la parte demandada a pagar la indemnización constitucional, salarios caídos y a reconocerle la antigüedad, entre otras condenas.

- **Conceptos de violación.** En la materia de la presente contradicción de tesis la parte actora adujo que fue incorrecto que, pese a haber condenado a las demandadas al reconocimiento de su antigüedad, la Junta responsable no ordenara el pago de la prima respectiva.

- **Sentencia de amparo.** El Tribunal Colegiado de Circuito calificó como inoperante dicho argumento y le **negó** el amparo al quejoso.

- Consideró que de la demanda laboral **no se advertía que el quejoso hubiera reclamado el pago de la prima de antigüedad, por lo que la Junta no estaba obligada a analizar su procedencia**, máxime que aquél sólo reclamó el reconocimiento de los derechos de antigüedad que se generaran durante la tramitación del juicio.

## V. Existencia de la contradicción de tesis

13. Por cuestión de orden es necesario establecer si en el caso que se analiza se configura la contradicción de tesis, en tanto que bajo ese supuesto será posible efectuar el estudio relativo con el fin de determinar el criterio que en su caso deba prevalecer como jurisprudencia.

14. Al respecto, es importante destacar que para que se configure la contradicción de tesis se requiere que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos materia de denuncia, hayan:

a) Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean; y,



b) Llegado a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.

15. Por tanto, hay contradicción de tesis cuando se satisfacen los supuestos enunciados, sin que sea obstáculo para su existencia que los criterios jurídicos adoptados sobre un mismo punto de derecho no sean idénticos en torno a los hechos que los sustentan.

16. En ese sentido se pronunció el Pleno de este Alto Tribunal en el criterio jurisprudencial de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>2</sup>

<sup>2</sup> De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del



17. Del análisis de las ejecutorias implicadas en el caso que se somete a su decisión, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que **existe** la contradicción de tesis.

18. El Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito consideró que ante la conclusión del vínculo laboral **la parte trabajadora tenía derecho al pago de la prima de antigüedad** establecida en el artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo,<sup>3</sup> **aun cuando en su demanda laboral no la hubiera reclamado** porque era una consecuencia necesaria de la conclusión del vínculo laboral, independientemente de la procedencia de la acción principal; asimismo destacó que era evidente que la intención del quejoso al demandar el reconocimiento de su antigüedad estaba dirigida a cuantificar el monto de dicha prima.

19. En cambio, el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito consideró que **no era posible analizar la procedencia de la prima de antigüedad si la parte trabajadora no la reclamó como una prestación destacada** desde su escrito inicial de demandada, con independencia de que se demostrara la existencia o justificación del despido.

20. Lo anterior evidencia que existen posturas antagónicas en relación con la procedencia de la prestación dispuesta en el artículo 162, fracción III, de

indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.", Novena Época. Registro digital: 164120. Pleno, jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, P./J. 72/2010, página 7.

<sup>3</sup> "**Artículo 162.** Los trabajadores de planta tienen derecho a una prima de antigüedad, de conformidad con las normas siguientes:

"...

**"III.** La prima de antigüedad se pagará a los trabajadores que se separen voluntariamente de su empleo, siempre que hayan cumplido quince años de servicios, por lo menos. **Asimismo se pagará a los que se separen por causa justificada y a los que sean separados de su empleo, independientemente de la justificación o injustificación del despido; ..."**



la Ley Federal del Trabajo, en aquellos casos en los que la parte trabajadora reclama desde su demanda laboral el reconocimiento de su antigüedad, mas no el pago de la prima de mérito.

21. Así, la presente contradicción de tesis radica en determinar **si procede el pago de la prima de antigüedad cuando se demuestra la terminación del vínculo laboral, así como la antigüedad de la parte trabajadora, pero aquélla no se reclama de manera destacada en la demanda.**

22. Esta Sala no soslaya que en el precedente del Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito se abordó el caso de un trabajador de confianza de Petróleos Mexicanos, mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito analizó el caso de un trabajador de base regido por la Ley Federal del Trabajo, sin embargo, tal diferencia no impide la contradicción de criterios dado que ambos órganos llegaron a conclusiones opuestas en torno a la procedencia de la prima de antigüedad en caso de que se omita su reclamo en el escrito inicial de demanda, aun cuando se halle determinada en juicio la antigüedad de la parte trabajadora.

## VI. Estudio

23. Previamente a analizar el punto de contradicción a debate es conveniente transcribir el contenido del artículo 162, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, que prevé la procedencia de la prima de antigüedad; así como hacer un breve comentario sobre su origen.

24. La norma de mérito dispone:

"Artículo 162. Los trabajadores de planta tienen derecho a una prima de antigüedad, de conformidad con las normas siguientes:

"...

"III. La prima de antigüedad se pagará a los trabajadores que se separen voluntariamente de su empleo, siempre que hayan cumplido quince años de



servicios, por lo menos. Asimismo **se pagará a los que se separen por causa justificada y a los que sean separados de su empleo, independientemente de la justificación o injustificación del despido.**"

25. Este artículo se implementó por vez primera en la Ley Federal del Trabajo de uno de abril de mil novecientos setenta; en la exposición de motivos de la iniciativa de doce de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho, que dio lugar a aquélla, el Ejecutivo Federal sostuvo:

"Por otra parte, **ahí donde los trabajadores han logrado formar sindicatos fuertes, particularmente nacionales y donde se ha logrado su unión en federaciones y confederaciones, los contratos colectivos han consignado en sus cláusulas beneficios y prestaciones para los trabajadores muy superiores a los que se encuentran contenidos en la Ley Federal del Trabajo**, pero estos contratos colectivos, que generalmente se aplican en la gran industria, han creado una situación de desigualdad con los trabajadores de la mediana y de la pequeña industria, la mayoría de los cuales que representa un porcentaje mayoritario en la República, están colocados en condiciones de inferioridad respecto de los trabajadores de la gran industria. Esta condición de desigualdad no puede perpetuarse, porque la ley dejaría de cumplir su misión y porque se violaría el espíritu que anima el artículo 123. Al redactarse el proyecto se tuvieron a la vista los contratos colectivos más importantes del país, se les comparó y se extrajo de ellos aquellas instituciones más generalizadas, estimándose que precisamente por su generalización responden a necesidades apremiantes de los trabajadores. Entre ellas se encuentra el aguinaldo anual, los fondos de ahorro y **prima de antigüedad**, un periodo más largo de vacaciones y la facilitación de habitaciones. Sin embargo, el proyecto no se colocó en el grado más alto de esos contratos colectivos, pues se consideró que muchos de ellos se relacionan con las empresas o ramas de la industria más prósperas y con mejores utilidades; por lo que no podrían extenderse a otras empresas o ramas de la industria en las que no se den aquellas condiciones óptimas; por el contrario, el proyecto se colocó en un grado más reducido, dejando en libertad a los trabajadores a fin de que, en la medida en que lo permita el progreso de las empresas o ramas de la industria puedan obtener beneficios superiores a los consignados en la ley.



"...

**"El artículo 162 acoge una práctica que está adoptada en diversos contratos colectivos y que constituye una aspiración legítima de los trabajadores: la permanencia en la empresa debe ser fuente de un ingreso anual, al que se da el nombre de prima de antigüedad, cuyo monto será el equivalente a doce días de salario por cada año de servicios. La prima deberá pagarse cuando el trabajador se retire voluntariamente del servicio o cuando sea separado o se separe con causa justificada.** Sin embargo, en los casos de retiro voluntario de los trabajadores se estableció una modalidad, consistente en que la prima sólo se pagará si el trabajador se retira después de quince años de servicios, modalidad que tiene por objeto evitar, en la medida de lo posible, lo que se conoce con el nombre de deserción de los trabajadores. Por lo tanto, los trabajadores que se retiren antes de cumplir quince años de servicios, no tendrán derecho a percibir la prima de antigüedad. En el mismo artículo 162 y para evitar que en un momento determinado la empresa se vea obligada a cubrir la prima a un número grande de trabajadores, se introdujeron ciertas reglas que permiten diferir parcialmente los pagos.

"La prima de antigüedad tiene un fundamento distinto del que corresponde a las prestaciones de la seguridad social; éstas tienen su fuente en los riesgos a que están expuestos los hombres, riesgos que son los naturales, como la vejez, la muerte, la invalidez, etc., o los que se relacionen con el trabajo. **Se trata de una prestación que se deriva del solo hecho del trabajo, por lo que, al igual que las vacaciones, debe otorgarse a los trabajadores por el transcurso del tiempo, sin que en ella entre la idea de riesgo;** o expresado en otras palabras, es una institución emparentada con la que se conoce con el nombre de Fondo de Ahorro, que es también independiente de las prestaciones otorgadas por el Seguro Social.

"...

"El proyecto cambió el término de 'empleados de confianza', que se viene utilizando, por el de '**trabajadores de confianza**', a fin de dejar consignado, con la mayor precisión, que estas personas son trabajadores y que únicamente en



función de ciertas características especiales están sometidos, en algunos aspectos, a una reglamentación especial, lo que quiere decir que salvo las modalidades contenidas en el capítulo, **tienen derecho a todos los beneficios que se consignan en el proyecto, tales como:** aguinaldo, prima de vacaciones, **prima de antigüedad**, remuneración del servicio extraordinario, etcétera ..."

26. De lo transcrito se evidencia que la intención de la reforma fue reconocer como legales algunas prestaciones que fueron originalmente exclusivas de los contratos colectivos de trabajo, tales como el aguinaldo, la prima vacacional y la prima de antigüedad. Con esto se pretendía ampliar los derechos que otorgaba la ley de la materia a las personas trabajadoras ante una creciente desigualdad frente a las prestaciones ganadas mediante la negociación colectiva, pues las legales comenzaban a considerarse insuficientes.

27. Respecto a la prima de antigüedad en la exposición de motivos se asentó que: "*Se trata de una prestación que se deriva del solo hecho del trabajo, por lo que, al igual que las vacaciones, debe otorgarse a los trabajadores por el transcurso del tiempo, sin que en ella entre la idea de riesgo*". En otras palabras, se pensó en ella como un reconocimiento del trabajo realizado en favor del empleador, un derecho generado por el mero transcurso del tiempo cuyo goce no se sujetó a otras condiciones como sí ocurría en el caso de las pensiones por riesgos de trabajo.

28. Así, en la norma que nos atañe se estableció que ante la terminación del vínculo laboral, ya fuera por rescisión o despido justificados o injustificados, la persona trabajadora tendría derecho a su pago sin importar cuál fuera su antigüedad; y que en caso de que la separación fuera voluntaria únicamente procedería cuando se acumulara una antigüedad mínima de quince años, con lo que se buscaba desincentivar la *deserción* de las y los trabajadores.

29. En síntesis, de lo invocado en líneas precedentes es posible extraer las siguientes premisas:

- La prima de antigüedad es una prestación mínima de ley con la que cuentan tanto los trabajadores de base, como los de confianza.



- El derecho a recibirla se genera por el mero trascurso del tiempo y es un reconocimiento a la parte trabajadora por su permanencia en la empresa.

- Su pago procede en caso de rescisión a instancia de cualquiera de las partes, así como en caso de despido; en otras palabras, ante la terminación del vínculo de trabajo, con independencia de si es o no justificada.

- En caso de que la separación de la parte trabajadora sea voluntaria, sólo tendrá derecho a su pago si cuenta con una antigüedad mínima de quince años.

30. Sentado lo anterior, podemos abordar el planteamiento que suscita la presente contradicción de tesis, esto es: **¿procede la prima en comento cuando se demuestra la terminación del vínculo laboral y la antigüedad de la parte trabajadora, pero ésta no demanda expresamente su pago?**

31. Cabe subrayar que en el presente criterio no se hará pronunciamiento sobre el monto de la prestación analizada, tomando en consideración que éste puede variar cuando se establece uno superior al de la ley en el contrato colectivo de trabajo; de ahí que únicamente se analizará su procedencia, misma que en todo caso no podrá exigir requisitos mayores a los dispuestos en el artículo 162, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo.

32. La referida interrogante fue resuelta por el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito en el sentido de que, al demostrarse la terminación del vínculo laboral, la persona trabajadora tenía derecho a la prima de antigüedad por disposición expresa de la fracción III del artículo 162 de la ley de la materia, con independencia de que la hubiera reclamado o no en su demanda o ampliación; máxime que al reclamar el reconocimiento de su antigüedad era evidente que el quejoso buscaba su pago.

33. Por lo contrario, en circunstancias similares, el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito consideró que era indispensable que la parte trabajadora reclamara el pago de tal prestación desde su



escrito inicial de demanda para que fuera posible analizar su procedencia, por lo que no bastaba con que en el laudo se condenara al reconocimiento de su antigüedad.

34. Esta Segunda Sala considera que **debe condenarse al pago de la prima respectiva, aun cuando no se reclame su pago, si en el juicio se determina la antigüedad de la parte trabajadora, así como la conclusión del vínculo laboral**; con excepción de aquellos casos en que éste termine por la voluntad de la parte trabajadora y cuente con una antigüedad menor de quince años, así como de condenarse a la reinstalación, supuesto en el que, al no concluir la relación laboral, tampoco es procedente la prestación analizada.

35. Para demostrar el anterior aserto son idóneas las consideraciones vertidas en la contradicción de tesis 19/2003-SS, que dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 92/2003, de rubro: "SALARIOS CAÍDOS. LA PROCEDENCIA DE SU PAGO DERIVA DEL DESPIDO INJUSTIFICADO, AUN CUANDO EL TRABAJADOR NO LO DEMANDE EXPRESAMENTE."<sup>4</sup> En dicho precedente, esta Sala sostuvo: *debe condenarse al pago de salarios caídos como consecuencia directa e inmediata del despido injustificado por no haberse comprobado la rescisión llevada a cabo por el patrón, independientemente de que el trabajador haya solicitado la reinstalación o la indemnización ... sin que tal procedencia se vea impedida por el hecho de que el trabajador haya omitido demandar su pago porque, como se ha venido observando, los salarios caídos son una consecuencia directa e inmediata de la acción principal intentada, independientemente de que se trate de la indemnización o la reinstalación.*

<sup>4</sup> De texto: "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, si en el juicio correspondiente el patrón no comprueba la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además, cualquiera que hubiese sido la acción intentada, a que se le paguen los salarios caídos desde la fecha del despido hasta que se cumplimente el laudo. En esa virtud, aun cuando el actor omita demandar el pago de dicha prestación es procedente su pago, pues constituye una responsabilidad ineludible para el patrón que despidió injustificadamente al trabajador, así como una consecuencia directa e inmediata de la acción principal intentada.", registro digital: 182765. Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, noviembre de 2003, página 223.



36. Aunque los razonamientos transcritos atienden a la procedencia de los salarios caídos a raíz de la existencia del despido, cuando la persona trabajadora omite su reclamo, esta Segunda Sala estima que en similares términos es procedente el pago de la prima de antigüedad, en tanto ésta, por disposición expresa del artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo, también es una consecuencia directa e inmediata de la conclusión del vínculo laboral y, conforme a su exposición de motivos, se genera la permanencia en la empresa, o en otras palabras, por el mero transcurso del tiempo.

37. En suma, la parte trabajadora **tiene derecho a la prima de antigüedad si en el juicio se demuestra la conclusión del vínculo de trabajo por cualquier causa** (con excepción de la terminación voluntaria cuando la antigüedad es menor a quince años o de que proceda la reinstalación), pues como se ha dicho es una consecuencia directa e inmediata de su conclusión y se trata de un derecho que se genera por la sola permanencia en la empresa, **siempre y cuando en el juicio se determine la antigüedad de la persona trabajadora**, pues de otra manera, amén de que no formaría parte de la litis, la autoridad laboral no contaría con elementos para realizar el cálculo correspondiente.

38. Finalmente, es necesario destacar que el hecho de que no se reclame el reconocimiento de antigüedad a la par que el despido o rescisión, no impide que en un juicio posterior pueda hacerse, siempre y cuando la acción no prescriba, pues si bien se trata de una consecuencia directa e inmediata de la conclusión del vínculo laboral, nada exige a la parte trabajadora que realice su reclamo de manera simultánea.

39. Por tanto, debe prevalecer el criterio adoptado en la presente resolución y la tesis jurisprudencial siguiente:

### VII. Tesis propuesta

PRIMA DE ANTIGÜEDAD. AUN CUANDO NO SE DEMANDE EXPRESAMENTE, SU PAGO ES PROCEDENTE CUANDO SE DETERMINA LA ANTIGÜEDAD DE LA PARTE TRABAJADORA Y SE DEMUESTRA LA EXISTENCIA DEL DESPIDO O LA RESCISIÓN DEL VÍNCULO LABORAL.



Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a conclusiones antagónicas sobre la procedencia del pago de la prima de antigüedad prevista en el artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo, cuando tal prestación no se demanda expresamente por la parte trabajadora, pero ésta sí reclama el reconocimiento de su antigüedad.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que es procedente el pago de la prima de antigüedad si se determina la antigüedad de la parte trabajadora, siempre que se demuestre la existencia del despido o la rescisión del vínculo laboral.

Justificación: El artículo 162, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo dispone que la prima de antigüedad se pagará a las personas trabajadoras que se separen por causa justificada o sean separadas de su empleo, independientemente de la justificación o injustificación del despido, sin más requisitos, lo que evidencia que se trata de una consecuencia inmediata y directa de la mera terminación del vínculo de trabajo. Por lo tanto, si en el juicio se determina la antigüedad de la persona trabajadora, así como la conclusión del vínculo laboral, la autoridad deberá condenar al pago de la prima respectiva aun cuando no se hubiera demandado expresamente, siempre y cuando la separación no sea voluntaria, en cuyo supuesto únicamente procederá su pago si se generó una antigüedad mínima de quince años, o de condenarse a la reinstalación, supuesto en el que, al no concluir la relación laboral, tampoco es procedente el pago de la prestación de mérito.

40. Por lo expuesto y fundado

### **SE RESUELVE:**

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.



**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek (ponente).

**Nota:** La tesis aislada XIV.T.A.7 L (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de agosto de 2014 a las 8:13 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**PRIMA DE ANTIGÜEDAD. AUN CUANDO NO SE DEMANDE EXPRESAMENTE, SU PAGO ES PROCEDENTE CUANDO SE DETERMINA LA ANTIGÜEDAD DE LA PARTE TRABAJADORA Y SE DEMUESTRA LA EXISTENCIA DEL DESPIDO O LA RESCISIÓN DEL VÍNCULO LABORAL.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a conclusiones antagónicas sobre la procedencia del pago de la prima de antigüedad prevista en el artículo 162 de Ley Federal del Trabajo, cuando tal prestación no se demanda expresamente por la parte trabajadora, pero ésta sí reclama el reconocimiento de su antigüedad.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que es procedente el pago de la prima de antigüedad si se determina la antigüedad de la parte trabajadora, siempre que se demuestre la existencia del despido o la rescisión del vínculo laboral.

Justificación: El artículo 162, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo dispone que la prima de antigüedad se pagará a las personas trabajadoras que se separen por causa justificada o sean separadas de su empleo, independientemente de la justificación o injustificación del despido, sin más requisitos, lo que evidencia que se trata de una consecuencia inmediata y directa de la mera terminación del vínculo de trabajo. Por lo tanto, si en el



juicio se determina la antigüedad de la persona trabajadora, así como la conclusión del vínculo laboral, la autoridad deberá condenar al pago de la prima respectiva aun cuando no se hubiera demandado expresamente, siempre y cuando la separación no sea voluntaria, en cuyo supuesto únicamente procederá su pago si se generó una antigüedad mínima de quince años, o de condenarse a la reinstalación, supuesto en el que, al no concluir la relación laboral, tampoco es procedente el pago de la prestación de mérito.

## 2a./J. 66/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 178/2020. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito. 4 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Alma Ruby Villarreal Reyes.

### **Tesis y criterio contendientes:**

El Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 13/2014, que dio origen a la tesis aislada XIV.T.A.7 L (10a.), de título y subtítulo: "PRIMA DE ANTIGÜEDAD. PROCEDE SU PAGO AUN CUANDO NO SE HAYA RECLAMADO EN LA DEMANDA NI EN SU AMPLIACIÓN, Y A PESAR DE QUE LA ACCIÓN DE NULIDAD DE LA RESCISIÓN LABORAL NO PROSPERE.", publicada en *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de agosto de 2014 a las 8:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, Tomo III, agosto de 2014, página 1907, con número de registro digital: 2007324; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 17/2020.

Tesis de jurisprudencia 66/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de diciembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 16 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



**QUEJA CONTRA EL ACUERDO QUE DESECHA PARCIALMENTE LA DEMANDA DE AMPARO O SU AMPLIACIÓN. QUEDA SIN MATERIA CUANDO SE DICTA LA SENTENCIA EN EL EXPEDIENTE PRINCIPAL, SIN PERJUICIO DE QUE, EXCEPCIONALMENTE, LOS AGRAVIOS ADUCIDOS EN ESE RECURSO PUEDAN VOLVERSE A PLANTEAR EN EL DE REVISIÓN QUE SE HAGA VALER CONTRA LA SENTENCIA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 35/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS QUINTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO Y QUINTO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO. 21 DE OCTUBRE DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: N. MONTSERRAT TORRES CONTRERAS.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, 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, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados de distinto Circuito.

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 Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor, ya que se formuló por los Magistrados integrantes del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Con el propósito de estar en aptitud de determinar la existencia de la contradicción de tesis denunciada, es



menester formular una breve referencia de los antecedentes de cada asunto y, posteriormente, transcribir las consideraciones de las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

### **I. Recurso de queja 139/2015, del índice del Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito.**

1. Una gobernada promovió juicio de amparo indirecto contra el Juez y el actuario adscritos al Juzgado Segundo de lo Civil, del Partido Judicial de Ensenada, a quienes les atribuyó: "... **IV. Actos reclamados. ... el inconstitucional emplazamiento, embargo y proceso seguido en mi contra, que trajo como consecuencia el embargo del bien inmueble de mi propiedad ... sin que la suscrita haya sido legalmente llamada a juicio ...**"; el Juzgado de Distrito del conocimiento admitió la demanda.

Posteriormente, se promovió ampliación de la demanda de amparo,<sup>1</sup> la que, mediante auto de doce de junio de dos mil quince, se desechó, al estimar que no introducía nuevos elementos a la litis constitucional.

2. Inconforme, la parte quejosa interpuso el recurso de queja 139/2015, del índice del Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, el que, en sesión de tres de septiembre de dos mil quince, declaró sin materia el citado medio de defensa, con base en lo siguiente:

"... CUARTO.—Resulta innecesario transcribir los agravios ... pues no serán objeto de estudio ... al haber quedado sin materia el presente recurso de queja, por las razones que enseguida se expondrán:

"Lo anterior, en razón de que ... el Juzgado ... de Distrito ... notificó a este tribunal que, por resolución de seis de agosto de dos mil quince, resolvió negar

<sup>1</sup> En la que señaló como autoridades responsables al Juez Segundo de lo Civil y al actuario adscrito a dicho órgano jurisdiccional, a los que les reclamó lo siguiente:

"... De las autoridades señaladas como responsables, les reclamó el inconstitucional emplazamiento, embargo y proceso seguido en mi contra, que trajo como consecuencia el embargo del bien inmueble de mi propiedad ... sin que la suscrita haya sido legalmente llamada a juicio ..."



el amparo ... por lo que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 97, fracción I, inciso a), 111, 112 y 113 de la Ley de Amparo; es de considerarse, que el recurso de queja ... no se advierte que tenga como efecto, revocar la sentencia dictada en el juicio de amparo ... por lo tanto, si el acto reclamado se hizo consistir en el desechamiento de la ampliación de demanda, es inconcuso que no existe materia sobre la cual resolver, pues el referido recurso de queja no puede tener el alcance de anular la nueva situación creada con motivo de la sentencia pronunciada, además de que en el supuesto de persistir el agravio que le ocasionó el desechamiento de la ampliación ... tiene a su alcance la interposición del recurso de revisión contra la sentencia dictada en el juicio de amparo ... en el cual podría ... expresar como agravio lo relativo al desechamiento aludido ...

"Sirve de apoyo a lo antes expuesto la jurisprudencia ... 2a./J. 87/2002, con rubro y texto siguientes: 'QUEJA CONTRA EL AUTO QUE ADMITE UNA DEMANDA DE AMPARO. QUEDA SIN MATERIA SI SE DICTA SENTENCIA EN EL EXPEDIENTE PRINCIPAL ...'. Asimismo, ... por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 88/2002 ... del tenor literal siguiente: 'QUEJA CONTRA EL ACUERDO QUE DESECHA PRUEBAS EN AMPARO. QUEDA SIN MATERIA CUANDO SE DICTA LA SENTENCIA, SIN PERJUICIO DE QUE CONTRA ÉSTA SE INTERPONGA REVISIÓN Y EN LOS AGRAVIOS, POR EXCEPCIÓN, SE CUESTIONE DICHO AUTO, Y DE QUE EL TRIBUNAL QUE CONOZCA DE ELLA REPONGA EL PROCEDIMIENTO, INCLUSIVE DE OFICIO, SI ELLO RESULTA PROCEDENTE. ...'

"Lo anterior ... en virtud de que la esencia de las tesis refiere que el recurso de queja quedará sin materia si ya se dictó la sentencia ... en el juicio de amparo; toda vez que con independencia del auto recurrido, este medio de impugnación no puede anular lo decidido en sentencia; de ahí que se estimen aplicables al presente asunto.

"En consecuencia, si el juicio de amparo ... ha sido resuelto por el Juez del conocimiento, y el auto aquí recurrido ... en el referido expediente de amparo ya no puede ser revocado o modificado a través del presente medio de defensa ... resulta incuestionable que el recurso de queja interpuesto en el asunto del cual deriva carece de materia ..."



De la anterior consideración derivó la tesis aislada XV.5o.7 K (10a.), de rubro:

"RECURSO DE QUEJA CONTRA EL DESECHAMIENTO DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA. QUEDA SIN MATERIA SI SE DICTA SENTENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO DE ORIGEN."<sup>2</sup>

## **II. Recurso de queja 463/2019, del índice del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.**

1. Un gobernado promovió demanda de amparo indirecto en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social, al que le atribuyó lo siguiente:

a) **"... IV. Actos reclamados: Lo constituyen los descuentos ... que de forma indebida viene realizando la responsable a mi nómina de jubilado ... sin que exista ... un ordenamiento emitido por autoridad judicial que sus-**

<sup>2</sup> Texto: "De conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 88/2002, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 291, de rubro: 'QUEJA CONTRA EL ACUERDO QUE DESECHA PRUEBAS EN AMPARO. QUEDA SIN MATERIA CUANDO SE DICTA LA SENTENCIA, SIN PERJUICIO DE QUE CONTRA ÉSTA SE INTERPONGA REVISIÓN Y EN LOS AGRAVIOS, POR EXCEPCIÓN, SE CUESTIONE DICHO AUTO, Y DE QUE EL TRIBUNAL QUE CONOZCA DE ELLA REPONGA EL PROCEDIMIENTO, INCLUSIVE DE OFICIO, SI ELLO RESULTA PROCEDENTE.', y con lo previsto en los artículos 97, fracción I, inciso a), 111, 112 y 113 de la Ley de Amparo, es de considerarse que el recurso de queja a que se refiere la fracción I del primer numeral citado, no se advierte que tenga comprendidos como efectos, revocar o dejar insubsistente la sentencia dictada en el juicio de amparo y ordenar la reposición del procedimiento en ese juicio; por lo tanto, si el Juez federal dictó sentencia en el juicio de amparo indirecto, en la que negó el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados; y si el acto reclamado se hizo consistir en el desechamiento de la ampliación de la demanda, es inconcuso que no existe materia sobre la cual resolver, pues el referido recurso de queja no puede tener el alcance de anular la nueva situación creada con motivo de la sentencia pronunciada, además de que en el supuesto de persistir el agravio que le ocasionó el desechamiento de la ampliación de la demanda, tiene a su alcance el recurso de revisión contra la sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto, en el cual podría, de considerarlo conveniente a sus intereses, expresar como agravio lo relativo al desechamiento aludido, máxime que, con independencia de lo fundado o no del agravio propuesto en la queja, como ya se dijo, este recurso no puede tener como efecto revocar la sentencia dictada en el juicio de amparo de origen.". (Visible en la página dos mil ciento veintiséis, Libro 27, Tomo III, febrero de dos mil dieciséis, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro digital: 2011097 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas»)



**tente la conducta de la responsable, descuentos que ascienden ... entre un 50% cincuenta y un 53% ... de mi salario ...**

**b) "Asimismo ... la omisión de dar respuesta a mi escrito presentado ante la hoy autoridad responsable, con fecha 10 de abril del año 2019 ..."**

2. El Juzgado de Distrito del conocimiento registró el expediente y, mediante acuerdo de ocho de noviembre de dos mil diecinueve, admitió parcialmente la demanda de amparo, sólo por lo que respecta a la omisión de la responsable de dar contestación al escrito; y la desechó por los actos reclamados consistentes en los descuentos realizados a la pensión del quejoso, al considerar actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 1o., fracción I y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, ya que los actos reclamados no provienen de una autoridad para efectos del juicio de amparo.

3. Inconforme con el desechamiento parcial de la demanda de amparo, el quejoso interpuso el recurso de queja 463/2019, del índice del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el que, en sesión de nueve de enero de dos mil veinte, declaró fundado el medio de defensa, con base en lo siguiente:

"... SEXTO.—Los agravios son parcialmente fundados ... en virtud de que se advierte que la causal de improcedencia analizada en el auto impugnado ... no constituye un motivo manifiesto e indudable ... que justifique el desechamiento de la demanda ... pues el estudio de dicho motivo ... implica determinar si los actos reclamados ... son provenientes de una autoridad, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, lo cual requiere ... de un análisis más exhaustivo, el cual es propio de la sentencia definitiva.

"En consecuencia ... al resultar fundado el agravio ... lo que procede es revocar la parte impugnada del proveído emitido el ocho de noviembre del año en curso, para el efecto de que la Juez de Distrito se pronuncie nuevamente sobre la procedencia del escrito de demanda, respecto del acto ahí reclamado consistente en los descuentos que se realizan a la pensión del quejoso ... pero prescindiendo de los razonamientos que en esta ejecutoria se consideraron incorrectos.



"... No impide resolver el ... asunto el hecho de que se hubiere dictado sentencia en el juicio de amparo indirecto del que deriva este toca, puesto que la materia del recurso, aunque versa sobre un acto distinto respecto del cual se resolvió en dicha resolución es el caso que se encuentra directamente vinculado, pues uno constituye los descuentos que se realizan a la pensión del quejoso ... y el otro un derecho de petición en el que se solicitó la cancelación de los mencionados descuentos, lo que implica que este recurso de queja no puede quedar sin materia; además de que, de conformidad con el artículo 102 de la Ley de Amparo, el procedimiento debió suspenderse hasta en tanto no se resolviera este medio de impugnación, pues no es justificación alguna para haberse dictado aquella sentencia el hecho de que se insista en la legalidad del acuerdo recurrido, porque ello se encontraba subjúdice, al haberse interpuesto en su contra el medio de impugnación que dio origen a este expediente.

"En ese orden de ideas, es de destacarse que el presente asunto no ha quedado sin materia, porque de fallarse en ese sentido quedaría el juicio de amparo sin dar respuesta en relación al acto reclamado consistente en los descuentos que se realizaron a la pensión del quejoso ... respecto del cual se desechó la demanda; por lo que en este caso, conforme al artículo 103 de la Ley de Amparo era dable resolver en el sentido propuesto y no importa en contrario que ello implique una reposición del procedimiento y que, en consecuencia, quedare sin efectos la audiencia constitucional y la sentencia dictada, pues la omisión apuntada de no suspender el procedimiento infringiría el artículo 17 constitucional, al no haberse resuelto sobre uno de los actos reclamados que se encuentra vinculado con el otro respecto del que se resolvió, lo que presupondría que no existiera una justicia completa en detrimento del justiciable.

"Así las cosas, debe estimarse que con lo anterior no se infringe la ... jurisprudencia 2a./J. 87/2002, de rubro: 'QUEJA CONTRA EL AUTO QUE ADMITE UNA DEMANDA DE AMPARO. QUEDA SIN MATERIA SI SE DICTA SENTENCIA EN EL EXPEDIENTE PRINCIPAL.', pues se refiere al caso en que se admitió una demanda de amparo, mientras que el caso concreto es diferente, porque, como ya se vio, en la especie, se desechó parcialmente una demanda de amparo; amén de que dicha tesis tuvo como base la Ley de Amparo abrogada y, en la actual, el artículo 103 ... autoriza al tribunal de alzada a dejar insubsistente la resolución recurrida y en caso de que ello lleve implícita una reposición del pro-



cedimiento deberá precisarse al Juez de Distrito sus alcances, los cuales, como ya se vio en el apartado correspondiente, es para que se deje sin efectos la parte del acuerdo impugnado en el que se desechó parcialmente una demanda de amparo y como consecuencia se dejen insubsistentes las actuaciones posteriores al propio auto, lo que conlleva considerar que es válido dejar sin efectos la audiencia constitucional y la sentencia definitiva que se hubiere dictado, pues ello no lo prohíbe aquel dispositivo legal ...

"Por lo hasta aquí expuesto, es que no se comparten las tesis aisladas ... IUS: 2011097 ... de rubros: 'RECURSO DE QUEJA CONTRA EL DESECHAMIENTO DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA. QUEDA SIN MATERIA SI SE DICTA SENTENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO DE ORIGEN.' ... al no ser obligatoria para este órgano colegiado ...

"Consecuentemente ... se denuncia ... la posible contradicción ..."

**CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis.** En principio, es importante precisar que, acorde con el criterio del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la contradicción de tesis se actualiza cuando las Salas de este Alto Tribunal, o bien, dos o más Tribunales Colegiados de Circuito adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, salvo que esas diferencias fácticas sean relevantes e incidan en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos.

Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 72/2010 y la tesis aislada P. XLVII/2009, cuyos rubros son los 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."<sup>3</sup> y "CON-

<sup>3</sup> Visible en la página siete, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 164120.



TRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIER-TAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.<sup>4</sup>

Deriva de las referidas tesis que la existencia de la contradicción 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 el Tribunal Colegiado de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En tal virtud, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Hechas las precisiones anteriores, conviene acotar que, de acuerdo con lo establecido en las ejecutorias reproducidas, se advierte que **sí existe la contradicción de criterios denunciada**, ya que el **Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito** consideró que el recurso de queja interpuesto contra un acto (desechamiento de ampliación de demanda) emitido durante el procedimiento del juicio de amparo indirecto, queda sin materia si se dicta sentencia en el expediente principal del juicio; mientras que el **Quinto Tribunal Colegiado**

<sup>4</sup> Visible en la página sesenta y siete, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 166996.



en **Materia Administrativa del Tercer Circuito** estimó que el citado medio de defensa interpuesto (contra el desechamiento parcial de la demanda de amparo) en el trámite del juicio, no queda sin materia con el dictado de la sentencia.

Como se advierte, los Tribunales Colegiados de Circuito adoptaron posturas disímiles frente a una misma situación jurídica, consistente en establecer si el recurso de queja (interpuesto durante la tramitación del juicio) queda sin materia con el dictado de la sentencia en el juicio de amparo indirecto; ya que mientras uno considera que sí, el otro estima que no.

En esa tesitura, el **punto de contradicción** que se debe dilucidar estriba en determinar si el recurso de queja interpuesto contra el desechamiento parcial de la demanda o su ampliación queda sin materia al dictarse la sentencia en el juicio de amparo indirecto del que deriva.

Lo anterior con entera independencia de que las cuestiones fácticas no sean exactamente iguales, dado que uno de los criterios contendientes deriva de la interposición del recurso de queja contra el desechamiento de la ampliación de la demanda de amparo indirecto y el otro criterio proviene del desechamiento parcial del escrito inicial de la demanda; ello en razón de que esa diferencia no incide en el problema jurídico resuelto (relativo a si con el dictado de la sentencia en el expediente principal del juicio de amparo, se deja o no sin materia el recurso de queja interpuesto durante la tramitación del juicio), sino que se trata de aspectos accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; máxime que ambos órganos jurisdiccionales parten del análisis del mismo precepto [artículo 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo] y arriban a diversas conclusiones.

De igual forma, conviene precisar que no constituye obstáculo para dilucidar este asunto el hecho de que con base en la Ley de Amparo abrogada, este Alto Tribunal haya emitido la jurisprudencia 2a./J. 87/2002, de rubro: "QUEJA CONTRA EL AUTO QUE ADMITE UNA DEMANDA DE AMPARO. QUEDA SIN MATERIA SI SE DICTA SENTENCIA EN EL EXPEDIENTE PRINCIPAL.", dado que resulta indispensable analizar la nueva regulación del recurso de queja al amparo de la ley vigente, la cual prevé nuevas disposiciones en cuanto a los efectos



de ese medio de impugnación; de ahí la importancia de emitir el pronunciamiento al respecto.

**QUINTO.—Consideraciones y fundamentos.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avoca a su resolución, determinando que debe prevalecer, con carácter jurisprudencial, el criterio que aquí se establece.

Como punto de partida, cabe precisar que, en relación con el tópico en disenso, respecto a si el recurso de queja interpuesto durante la tramitación del juicio queda sin materia con el dictado de la sentencia en el amparo indirecto, este Alto Tribunal ha emitido los siguientes criterios, que si bien toman como base la Ley de Amparo abrogada, lo cierto es que ayudan a orientar el sentido de esta resolución.

- Jurisprudencia 2a./J. 87/2002, de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "QUEJA CONTRA EL AUTO QUE ADMITE UNA DEMANDA DE AMPARO. QUEDA SIN MATERIA SI SE DICTA SENTENCIA EN EL EXPEDIENTE PRINCIPAL."<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Texto: "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 91, fracción IV y 95, fracción I, ambos de la Ley de Amparo, el recurso de queja a que se refiere la fracción I del numeral citado en segundo término, no tiene como efecto revocar o dejar insubsistente una sentencia dictada en el juicio de amparo y ordenar reponer el procedimiento en dicho juicio, ya que ello significaría alterar el sistema de recursos previsto en dicha ley, trasmutando a la queja lo que es propio del recurso de revisión, en contravención a lo dispuesto por el artículo 2o. de la precitada ley. Por tanto, si se dicta sentencia en la audiencia constitucional, deja de existir la materia (notoria improcedencia de la demanda de amparo) del citado recurso de queja, pues considerar lo contrario, además de lo expuesto, implicaría desconocer lo establecido en los artículos 101 y 157 de la Ley de Amparo, conforme a los cuales el procedimiento no debe quedar paralizado al interponerse el citado recurso de queja; además, se haría nugatorio el principio contenido en el último párrafo del artículo 73 del propio ordenamiento legal, conforme al cual, la admisión de la demanda no prejuzga sobre la procedencia del juicio de amparo, toda vez que, por regla general, hasta el dictado de la sentencia, el órgano jurisdiccional puede ocuparse, en su caso, de la procedencia del juicio de amparo, de modo tal que si bien cualquier causa de improcedencia que pudiera existir, ya no podría originar el desechamiento de la demanda, sí en cambio, daría lugar a sobreseer en el juicio, conforme a lo dispuesto en el artículo 74, fracción III, de la ley referida." (Visible en la página trescientos setenta y tres, Tomo XVI, agosto de dos mil dos, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 186166)



El anterior criterio deriva de la contradicción de tesis 7/2001-PL,<sup>6</sup> en la que se estableció:

"... SEXTO.—Esta Segunda Sala estima que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio que se establece ... Con el fin de dar claridad al estudio de que se trata conviene dilucidar en primer lugar si los recursos de revisión y queja a que alude el artículo 82 de la Ley de Amparo, son de igual naturaleza, tienen el mismo el objeto, persiguen el mismo fin y producen los mismos efectos sobre el juicio de garantías.

"Para ello, se transcriben ... los preceptos de la Ley de Amparo que atañen a los medios de impugnación de que se trata ... a saber: (se transcriben los artículos 82, 83, 91, 92, 94, 95 y 99). De los numerales transcritos es posible desprender como elementos comunes a los recursos: de revisión, a que se refiere la fracción IV del artículo 83, y queja, a que alude la fracción I del numeral 95, ambos de la Ley de Amparo, los siguientes:

"1. Comparten la misma naturaleza, puesto que se trata de medios jurídicos de impugnación, otorgados a las partes en el juicio de amparo.

"2. El objeto de ambos recursos es que un órgano jurisdiccional superior reexamine o vuelva a analizar la actuación impugnada desde el punto de vista de su legalidad o ilegalidad, a través de la sustitución en el conocimiento del punto debatido por parte del órgano revisor, atendiendo a los agravios expresados, o supliendo la queja deficiente si se está en alguno de los casos a que se refiere el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo.

"En cambio, su finalidad es distinta, toda vez que mientras en la queja a que se refiere la fracción I del artículo 95 de la ley en cita, la resolución que se dicte habrá de decidir si es o no ajustado a derecho el acuerdo que admite a trámite una demanda de amparo, dictado por un Juez federal ... en cambio, en la revisión a que alude la fracción IV del artículo 83 de la ley en consulta, la ejecutoria que en éste se dicte se dirige a la actuación que dio por terminado el

<sup>6</sup> Resuelta en sesión de veintiuno de junio de dos mil dos.



juicio, esto es, a la sentencia dictada en la audiencia constitucional por el Juez de Distrito ...

"En relación con los efectos de los recursos de que se trata, presentan similitudes y diferencias ...

"En lo concerniente al recurso de revisión previsto en la fracción IV del artículo 83 de la Ley de Amparo, dicha ley en sus artículos 91, 92 y 94, otorgan distintos efectos al fallo que se dicte, según que el Tribunal en Pleno, las Salas de la Suprema Corte ... o los Tribunales Colegiados ... adviertan que se actualiza alguna de las siguientes hipótesis:

"a) Si se considera infundada la causa de improcedencia expuesta para sobreseer en el juicio pueden confirmar el sobreseimiento si aparece probado otro motivo legal, o bien, revocar la resolución recurrida y entrar al fondo del asunto, para pronunciar la sentencia que corresponda, concediendo o negando el amparo.

"b) Si encuentran que se violaron las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo, o que el Juez de Distrito ... incurrió en alguna omisión que hubiere dejado sin defensa al recurrente o pudiere influir en la sentencia que deba dictarse en definitiva, así como cuando aparezca también que indebidamente no ha sido oída alguna de las partes ... casos en los cuales deben revocar la recurrida y mandar reponer el procedimiento en el juicio de garantías.

"c) Si subsisten y concurren materias que son de la competencia de la Suprema Corte ... y de un Tribunal Colegiado ... el asunto se debe remitir a aquélla, para que ésta resuelva la revisión exclusivamente en el aspecto que corresponda a su competencia y deje a salvo la del Tribunal Colegiado ...

"d) Cuando del juicio de amparo debió conocer un Tribunal Colegiado ... en única instancia, la Suprema Corte ... o aquél deben declarar insubsistente la sentencia recurrida y remitir el expediente de amparo al correspondiente Tribunal Colegiado ... o avocarse a su conocimiento dictando las resoluciones que procedan.



"Tratándose de la queja prevista en la fracción I del artículo 95 en cita (contra los autos dictados por los Jueces de Distrito ... en que admitan demandas notoriamente improcedentes), la ley reglamentaria ... No indica el o los efectos que debe tener el fallo que se dicte en ese recurso ... Luego, acudiendo a la interpretación genérica y analógica de lo que jurídicamente se entiende por recurso ... es posible considerar como efecto lógico-jurídico del medio de impugnación en cuestión, la revocación, modificación o confirmación de la resolución judicial mediante él impugnada, ya que en este aspecto, al igual que el recurso de revisión, la queja está prevista como medio de combate a disposición de las partes en el juicio de garantías, con la consecuente obligación del superior de revisar si el proveído atacado se encuentra o no apegado a derecho, además de que tales alcances se encuentran implícitos en la expresión contenida en el párrafo tercero del artículo 99 de la ley en cita, que precisa: '... el Tribunal Colegiado ... dicte la resolución que corresponda, ...', por lo que a través del expresado recurso de queja, el Tribunal Colegiado, como superior del Juez federal, tiene forzosamente que revisar si éste ajustó o no a derecho el acuerdo impugnado y resolver:

"a) Si declara que el recurso de queja es parcialmente fundado: Modifica la resolución recurrida y admite en parte y desecha en otra la demanda de amparo.

"b) Si declara fundado el recurso de queja: Revoca el acuerdo y desecha la demanda de amparo.

"c) Si declara infundado el recurso: Confirma el proveído y admite la demanda de amparo.

"Ahora bien, no obstante las señaladas similitudes encontradas entre la naturaleza, objeto y efectos, habidas entre los recursos, de queja ... y de revisión ... en cambio, como se precisó, la finalidad de tales medios de impugnación es distinta, pues en tanto que en la queja de que se trata la resolución que se dicte habrá de decidir si es o no ajustado a derecho el acuerdo que tiene por iniciado el juicio de amparo, en cambio, la ejecutoria que se emite en el recurso de revisión a que se alude, debe resolver sobre la legalidad o ilegalidad de la actuación que dio por terminado el juicio de garantías en primera instancia, esto



es, respecto a la sentencia dictada en la audiencia constitucional por el Juez de Distrito. ...

"Luego, como se expuso con antelación, si bien acudiendo a la interpretación genérica y analógica de lo que jurídicamente se entiende por recurso, es posible considerar como efecto lógico del de queja, la revocación, modificación o confirmación de la resolución judicial mediante él impugnada, pues, al igual que el de revisión, aquél está previsto en la Ley de Amparo como medio de impugnación a disposición de las partes en el juicio de garantías, con la consecuente obligación del superior de revisar si lo combatido se encuentra o no apegado a derecho; en cambio, y por igualdad de razón, no es posible considerar como finalidad lógico-jurídica del recurso de queja ... la revocación no sólo del proveído impugnado, sino incluso, y en su caso, de la sentencia emitida en el juicio de amparo, para mandar reponer o dejar insubsistente, el procedimiento en el juicio a partir del acuerdo recurrido, toda vez que estimar esto como jurídicamente posible implicaría transgredir, desconocer y hacer nugatorio que la Ley de Amparo admite la reposición del procedimiento del juicio de garantías sólo de manera excepcional cuando –tratándose de una sentencia dictada en la audiencia constitucional por el Juez de Distrito ... y siempre que se encuentre que se violaron las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo, o que el Juez de Distrito ... incurrió en alguna omisión que hubiere dejado sin defensa al recurrente o pudiere influir en la sentencia que deba dictarse en definitiva, así como cuando aparezca también que indebidamente no ha sido oída alguna de las partes que tenga derecho a intervenir en el juicio conforme a la ley–, lo que implicaría además contravenir el artículo 2o. de la ley en consulta, que establece que la sustanciación y decisión del juicio de garantías se debe hacer con arreglo a las formas y procedimientos que determina esa ley. ...

"Atento a lo expuesto, se concluye que no es posible a través del recurso de queja a que se refiere la fracción I del artículo 95 de la Ley de Amparo, revocar, o dejar insubsistente, una sentencia dictada en un juicio de amparo y reponer, o dejar insubsistente, el procedimiento en dicho juicio, pues ello implicaría alterar y quebrantar el sistema de recursos previsto en dicha ley, trasmutando a la queja lo que es propio, sólo de manera excepcional, del recurso de revisión.

"... En conclusión, dictada la sentencia en la audiencia constitucional, deja de existir la materia del recurso de queja, previsto en la fracción I del artículo



95 de la Ley de Amparo, sin que al respecto sea admisible, ni como excepción, la circunstancia de que el Juez federal hubiese dictado la sentencia en el juicio de garantías antes de resolverse el recurso de queja; ya que, en cambio, si se afirmara que no obstante haberse dictado la sentencia de primera instancia, se pudiera estudiar el problema de fondo planteado en el recurso de queja de que se trata y, como consecuencia, se dejaran insubsistentes la sentencia y el procedimiento en el juicio de amparo, además de que tal proceder ... constituiría una tergiversación de los recursos en el juicio de garantías carente de sustento legal que lo justifique, implicaría ignorar lo dispuesto en los artículos 101 y 157 de la Ley de Amparo, conforme a los cuales el procedimiento en el juicio constitucional no debe quedar paralizado al interponerse el citado recurso, y se haría nugatorio el principio contenido en el último párrafo del artículo 73 del ordenamiento legal en consulta, conforme al cual, la admisión de la demanda no prejuzga sobre la procedencia del juicio de amparo, de suerte que hasta el dictado de la sentencia en primera o segunda instancias, la autoridad judicial está facultada y obligada a ocuparse, en su caso, del análisis de las causas de improcedencia, cuya actualización dependerá entonces ya no de un motivo notorio e indudable, sino de que estén plenamente acreditadas en el juicio de amparo, de manera que den lugar a sobreseer en él conforme a lo dispuesto en el artículo 74, fracción III, de la Ley de Amparo.

"A mayor abundamiento ... como se señaló en párrafos anteriores, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo, la improcedencia del juicio de garantías, en caso de ser advertida, debe ser examinada por el juzgador en cualquier estado del juicio, de ahí que si la potestad para resolver sobre ese particular se encuentra vigente hasta en tanto se dicte sentencia ejecutoria; de ahí que, se reitera, resulte claro que fallado el juicio de amparo en la audiencia constitucional, desaparece la materia de la queja hecha valer contra el acuerdo que admitió la demanda de garantías. ..."

• Jurisprudencia 2a./J. 88/2002 de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

"QUEJA CONTRA EL ACUERDO QUE DESECHA PRUEBAS EN AMPARO. QUEDA SIN MATERIA CUANDO SE DICTA LA SENTENCIA, SIN PERJUICIO



DE QUE CONTRA ÉSTA SE INTERPONGA REVISIÓN Y EN LOS AGRAVIOS, POR EXCEPCIÓN, SE CUESTIONE DICHO AUTO, Y DE QUE EL TRIBUNAL QUE CONOZCA DE ELLA REPONGA EL PROCEDIMIENTO, INCLUSIVE DE OFICIO, SI ELLO RESULTA PROCEDENTE. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 101 de la Ley de Amparo, es obligación del Juez de Distrito suspender el procedimiento en el juicio de garantías en lo principal una vez que el Tribunal Colegiado le notifica la admisión de un recurso de queja de la fracción VI del artículo 95 de la Ley de Amparo, interpuesto en contra de un auto dictado durante el trámite del juicio, mediante el cual se desecharon pruebas antes de la audiencia constitucional, sin que aquella determinación quede a discreción o criterio de dicho Juez, por lo que si omite suspender el procedimiento y ello origina que se dicte la sentencia antes de que se decida el recurso de queja, éste quedará sin materia, y así debe declararlo el Tribunal Colegiado que conozca del recurso, en virtud de que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no contiene precepto que establezca que a través de ese medio de impugnación puedan revocarse, tanto el proveído impugnado como la sentencia que se hubiese emitido en el juicio de amparo, ya que ello implicaría alterar y quebrantar el sistema de recursos previsto en la ley de la materia, trasmutando a la queja lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 91, fracción IV, de la ley en cita, es propio del recurso de revisión, contraviniendo además lo dispuesto en el artículo 2o. de la ley referida. No obstante, a fin de no dejar en estado de indefensión al inconforme en la queja declarada sin materia, es jurídico considerar que, por excepción, queda en aptitud de volver a plantear en el recurso de revisión que haga valer contra la sentencia, los agravios que antes adujo en queja, sin perjuicio de que el Tribunal Colegiado que conozca de la revisión ejerza de oficio la facultad que le confiere el artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, cuando así proceda."<sup>7</sup>

- Jurisprudencia 2a./J. 10/2006, emitida por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "RECURSO DE QUEJA. EL INTERPUESTO CONTRA EL AUTO ADMISORIO DE UNA DEMANDA DE AMPARO, NO QUEDA SIN MATERIA POR EL SOLO HECHO DE QUE HAYA INICIADO LA

<sup>7</sup> Visible en la página doscientos noventa y uno, Tomo XVI, agosto de dos mil dos, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 186167.



AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, SI ESTÁ PENDIENTE DE DICTARSE LA SENTENCIA RESPECTIVA."<sup>8</sup>

El anterior criterio deriva de la contradicción de tesis 32/2005-PL,<sup>9</sup> en la que se estableció:

"... QUINTO.—Esta Segunda Sala ... estima que el criterio que debe prevalecer, es el que sustenta la presente resolución.

"... Lo hasta aquí expuesto evidencia que la materia del recurso de queja que se hace valer en contra del auto que admite una demanda de amparo, subsiste en tanto el Juez de Distrito ... dicte la sentencia respectiva, pues es hasta este momento cuando opera un cambio de situación jurídica en relación con la procedencia del juicio de garantías, al no ser jurídicamente posible que por virtud de lo resuelto en el citado medio de impugnación se deje insubsistente la sentencia de mérito y el procedimiento del juicio de amparo, dado que ello es propio del recurso de revisión. ..."

De los criterios jurisprudenciales antes transcritos y de las consideraciones que los sustentan, destaca lo siguiente:

<sup>8</sup> Texto: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 3/97, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, enero de 1997, página 19, con el rubro: 'AUDIENCIA CONSTITUCIONAL. CUÁNDO DEBE REPONERSE EL PROCEDIMIENTO SI NO SE FIRMÓ EL ACTA RESPECTIVA.', sostuvo que aun cuando la audiencia constitucional constituye un solo acto procesal que se integra por tres etapas, la de pruebas, alegatos y sentencia, esta última puede dictarse en una fecha diversa a aquella en que la audiencia se declaró abierta. En ese tenor, y conforme al criterio sustentado por esta Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 87/2002, publicada en el citado medio oficial de difusión, Tomo XVI, agosto de 2002, página 373, con el rubro: 'QUEJA CONTRA EL AUTO QUE ADMITE UNA DEMANDA DE AMPARO. QUEDA SIN MATERIA SI SE DICTA SENTENCIA EN EL EXPEDIENTE PRINCIPAL.', se concluye que el solo hecho de que haya iniciado la audiencia constitucional no da lugar a declarar sin materia el indicado medio de impugnación, sin que obste que en caso de resultar fundado deban dejarse insubsistentes los acuerdos dictados en la referida audiencia, dado que ello no implica que se esté resolviendo en el recurso de queja lo que es propio del de revisión, pues es incuestionable que al desecharse la demanda debe dejarse sin efecto legal alguno todo lo actuado en el juicio de garantías.". (Visible en la página setecientos diez, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 175810)

<sup>9</sup> Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil seis.



- Que si bien entre el recurso de queja que regulaba la fracción I del artículo 95 de la Ley de Amparo abrogada y el de revisión que contemplaba el artículo 83, fracción IV, del citado ordenamiento, existen similitudes (naturaleza, objeto y efectos); en cambio, la finalidad es distinta, pues en tanto que en el primero la resolución que se dicte habrá de decidir si es o no ajustado a derecho el acuerdo que tiene por iniciado el juicio de amparo, en cambio, la ejecutoria que se emite en el recurso de revisión debe resolver sobre la legalidad o ilegalidad de la sentencia dictada en la audiencia constitucional por el Juez de Distrito, es decir, la que dio por terminado el juicio de amparo.

- Que, acudiendo a la interpretación genérica y analógica de lo que se entiende por recurso, es posible considerar como efecto lógico de la queja, la revocación, modificación o confirmación de la resolución judicial impugnada, con la consecuente obligación del superior de revisar si lo combatido está o no apegado a derecho; en cambio, no es factible estimar como finalidad lógico-jurídica del recurso de queja, la revocación no sólo del proveído impugnado, sino incluso, y, en su caso, de la sentencia emitida en el juicio de amparo, para dejar insubsistente el procedimiento en el juicio a partir del acuerdo recurrido, ya que estimar esto como jurídicamente posible implicaría transgredir, desconocer y hacer nugatorio que la Ley de Amparo admite la reposición del procedimiento del juicio de garantías sólo de manera excepcional cuando, tratándose de una sentencia dictada en la audiencia constitucional por el Juez de Distrito, se advierta que se violaron las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo, entre otros casos.

- Que no es posible a través del recurso de queja revocar o dejar insubsistente una sentencia dictada en un juicio de amparo y reponer o dejar insubsistente el procedimiento en dicho juicio, pues ello implicaría alterar y quebrantar el sistema de recursos previsto en la Ley de Amparo, trasmutando a la queja lo que es propio, sólo de manera excepcional, del recurso de revisión.

- Que resulta claro que fallado el juicio de amparo en la audiencia constitucional, desaparece la materia de la queja hecha valer contra el acuerdo que admitió la demanda de amparo.

- Que la materia del recurso de queja que se hace valer en contra del auto que admite una demanda de amparo, subsiste en tanto el Juez de Distrito dicta



la sentencia respectiva, pues es hasta este momento cuando opera un cambio de situación jurídica, en relación con la procedencia del juicio de amparo, al no ser jurídicamente posible que por virtud de lo resuelto en el citado medio de impugnación, se deje insubsistente la sentencia de mérito y el procedimiento del juicio de amparo, dado que ello es propio del recurso de revisión.

- Que la queja interpuesta contra el acuerdo que desecha pruebas en amparo queda sin materia cuando se dicta la sentencia, sin perjuicio de que contra ésta se interponga revisión y en los agravios, por excepción, se cuestione dicho auto; ello ya que si el Juez de Distrito omite suspender el procedimiento en el juicio de amparo en lo principal una vez que el Tribunal Colegiado le notifica la admisión de la queja interpuesta en contra el auto dictado durante el trámite de dicho juicio, mediante el cual se desecharon pruebas antes de la audiencia constitucional, y tal omisión genera que se dicte la sentencia antes de que se decida el recurso de queja, éste quedará sin materia, y así debe declararlo el Tribunal Colegiado que conozca del recurso, en virtud de que la Ley de Amparo no contiene precepto que establezca que a través de ese medio de impugnación puedan revocarse, tanto el proveído impugnado como la sentencia que se hubiese emitido en el juicio de amparo, ya que ello implicaría alterar y quebrantar el sistema de recursos previsto en la ley de la materia, trasmutando a la queja lo que es propio del recurso de revisión. No obstante ello, y a fin de no dejar en estado de indefensión al inconforme en la queja declarada sin materia, es jurídico considerar que, por excepción, queda en aptitud de volver a plantear en el recurso de revisión que haga valer contra la sentencia, los agravios que antes adujo en la queja.

En relación con la última consideración, cabe precisar que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar la Ley de Amparo vigente, ha reiterado el criterio de que si se impugna el desechamiento de la ampliación de demanda (contra el que procede queja), los agravios de la citada queja, en forma excepcional, se pueden analizar en el recurso de revisión que se interponga contra la resolución que ponga fin al juicio de amparo (determinación en la que se decreta el sobreseimiento fuera de la audiencia constitucional), siempre y cuando tales argumentos se reiteren en la revisión.

En el aludido criterio se estableció que ello resulta factible, porque así se evitan los problemas de técnica jurídica y demás dificultades generadas con la



interposición de dos medios de defensa; además, ello es acorde con los principios de continuidad, celeridad y economía procesal, así como con el derecho a una impartición de justicia pronta y expedita; aunado a que dicho recurso de revisión válidamente puede incorporar el análisis de la legalidad del desechamiento de la ampliación de demanda en el examen de la resolución definitiva. Lo que se advierte de la jurisprudencia 2a./J. 32/2016 (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE REVISIÓN. PROCEDE CONTRA EL DESECHAMIENTO DE LA AMPLIACIÓN DE DEMANDA DICTADO EN LA MISMA RESOLUCIÓN QUE DECRETA EL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO FUERA DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL."<sup>10</sup>

Una vez puntualizado lo anterior y con el propósito de resolver el punto de contradicción, es factible tomar en cuenta que el recurso de queja analizado por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes está regulado en la sección segunda titulada "Recurso de queja", del capítulo XI, del título primero, de la Ley de Amparo vigente, que comprende los artículos 97 a 103, disposiciones que se transcriben a continuación:

"Artículo 97. El recurso de queja procede:

"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

<sup>10</sup> Texto: "De la interpretación sistemática de los artículos 81, fracción I, inciso d), 86, 91, 92, 93, 97, fracción I, inciso a) y demás aplicables de la Ley de Amparo, deriva que la procedencia conjunta de los recursos de revisión y de queja contra una misma actuación judicial conlleva algunos riesgos que pueden evitarse si se acepta el criterio general que permite impugnar, con un solo recurso, tanto las violaciones de trámite cometidas durante ciertos procedimientos, como su resolución definitiva, sin necesidad de promover un medio de defensa para cada actuación procesal. En esta tesitura, contra el desechamiento de la ampliación de demanda dictado en la misma resolución que decreta el sobreseimiento en el juicio fuera de la audiencia constitucional, solamente procede el recurso de revisión, porque así se evitan los problemas de técnica jurídica y demás dificultades generadas con la interposición de dos medios de defensa; además, ello es acorde con los principios de continuidad, celeridad, continuación y economía procesal, así como con el derecho a una impartición de justicia pronta y expedita; finalmente, dicho recurso puede incorporar el análisis de la legalidad del desechamiento de la ampliación de demanda en el examen de la resolución definitiva, para lo cual, es necesario que la parte quejosa argumente en sus agravios las razones que considere pertinentes para combatir tal desechamiento.". (Visible en la página mil trescientos veintisiete, Libro 29, Tomo II, abril de dos mil dieciséis, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro digital: 2011381 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de abril de 2016 a las 10:01 horas»)



"a) Las que admitan total o parcialmente, desechen o tengan por no presentada una demanda de amparo o su ampliación;

"b) Las que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional;

"c) Las que rehúsen la admisión de fianzas o contrafianzas, admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes;

"d) Las que reconozcan o nieguen el carácter de tercero interesado;

"e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional;

"f) Las que decidan el incidente de reclamación de daños y perjuicios;

"g) Las que resuelvan el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado; y

"h) Las que se dicten en el incidente de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo;

"II. Amparo directo, tratándose de la autoridad responsable, en los siguientes casos:

"a) Cuando omita tramitar la demanda de amparo o lo haga indebidamente;

"b) Cuando no provea sobre la suspensión dentro del plazo legal, conceda o niegue ésta, rehúse la admisión de fianzas o contrafianzas, admita las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes;

"c) Contra la resolución que decida el incidente de reclamación de daños y perjuicios; y,



"d) Cuando niegue al quejoso su libertad caucional o cuando las resoluciones que dicte sobre la misma materia causen daños o perjuicios a alguno de los interesados."

"Artículo 98. El plazo para la interposición del recurso de queja es de cinco días, con las excepciones siguientes:

"I. De dos días hábiles, cuando se trate de suspensión de plano o provisional; y

"II. En cualquier tiempo, cuando se omita tramitar la demanda de amparo."

"Artículo 99. El recurso de queja deberá presentarse por escrito ante el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo.

"En el caso de que se trate de actos de la autoridad responsable, el recurso deberá plantearse ante el órgano jurisdiccional de amparo que deba conocer o haya conocido del juicio."

"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.

"Cuando no se exhiban las copias a que se refiere el párrafo anterior se requerirá al recurrente para que en el plazo de tres días lo haga; si no lo hiciera, se tendrá por no interpuesto el recurso, salvo que se trate de actos restrictivos de la libertad o que afecten intereses de menores o incapaces o de trabajadores o derechos agrarios de núcleos de población ejidal o comunal o de ejidatarios o comuneros en lo individual, o quienes por sus condiciones de pobreza o



marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, en los que el órgano jurisdiccional expedirá las copias correspondientes."

"Artículo 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.

"En los supuestos del artículo 97, fracción I, inciso b) de esta ley, el órgano jurisdiccional notificará a las partes y de inmediato remitirá al que corresponda, copia de la resolución, el informe materia de la queja, las constancias solicitadas y las que estime pertinentes.

"Cuando se trate de actos de la autoridad responsable, el órgano jurisdiccional requerirá a dicha autoridad, el informe materia de la queja, en su caso la resolución impugnada, las constancias solicitadas y las que estime pertinentes.

"La falta o deficiencia de los informes establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos.

"Recibidas las constancias, se dictará resolución dentro de los cuarenta días siguientes, o dentro de las cuarenta y ocho horas en los casos del artículo 97, fracción I, inciso b) de esta ley."

"Artículo 102. En los casos de resoluciones dictadas durante la tramitación del amparo indirecto que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un perjuicio no reparable a alguna de las partes, con la interposición de la queja el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito está facultado para suspender el procedimiento, hecha excepción del incidente de suspensión, siempre que a su juicio estime que la resolución que se dicte en ella pueda influir en la sentencia, o cuando de resolverse en lo principal, se hagan nugatorios los derechos que pudiera hacer valer el recurrente en el acto de la audiencia."



"Artículo 103. En caso de resultar fundado el recurso se dictará la resolución que corresponda sin necesidad de reenvío, salvo que la resolución implique la reposición del procedimiento. En este caso, quedará sin efecto la resolución recurrida y se ordenará al que la hubiere emitido dictar otra, debiendo precisar los efectos concretos a que deba sujetarse su cumplimiento."

Las disposiciones transcritas regulan los supuestos de procedencia del recurso de queja tanto en amparo indirecto como en amparo directo; los plazos para la interposición de ese medio de impugnación, cuyo plazo general es de cinco días; la forma en la que deberá presentarse el recurso y las obligaciones que corresponden al recurrente; los actos que debe llevar a cabo el órgano jurisdiccional respecto de la notificación a las partes; y la facultad del Juez de Distrito o Tribunal Unitario para suspender el procedimiento en atención a la naturaleza del acuerdo recurrido, en términos del numeral 102 de la Ley de Amparo.

De esas disposiciones destaca para nuestro análisis, lo dispuesto en el artículo 97, que prevé que el recurso de queja procede (en amparo indirecto) contra las resoluciones que desechen o tengan por no presentada una demanda de amparo o su ampliación; así como lo señalado en el numeral 103, que prevé que en el supuesto de resultar fundado el recurso, se dictará la resolución que corresponda sin necesidad de reenvío, salvo que ésta implique la reposición del procedimiento; y que, en este caso, quedará sin efecto la determinación recurrida y se ordenará al que la emitió el dictado de otra, debiendo precisar los efectos concretos a que deba sujetarse su cumplimiento.

En ese contexto y conforme a lo hasta aquí relatado, es factible asumir que el recurso de queja interpuesto contra el desechamiento de la demanda de amparo o de su ampliación no tiene por efecto revocar o dejar insubsistente la sentencia que se emita en el expediente principal del juicio de amparo, dado que la nueva situación jurídica establecida por el Juez de Distrito al celebrar la audiencia constitucional, en relación con el desechamiento de la demanda o su ampliación, no puede ser revocada, modificada o confirmada a través del recurso de queja interpuesto en su contra y, por tanto, éste debe declararse sin materia.



Sin que sea obstáculo para lo anterior el hecho de que en el numeral 103 de la Ley de Amparo vigente se establezca la posibilidad de reponer el procedimiento de resultar fundado el recurso de queja, dado que es criterio de este Alto Tribunal que esa porción normativa debe interpretarse en el sentido de que tal situación opera para aquellos actos impugnados que por su naturaleza obliguen a un pronunciamiento urgente, en el que el Tribunal Colegiado de Circuito asuma la jurisdicción del a quo, verbigracia: cuando el pronunciamiento de la queja se refiera a las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional, supuesto en el cual, la naturaleza de la medida justifica que por razones de economía procesal se decida con celeridad y urgencia la medida suspensiva.

Además, para efectos del recurso de queja interpuesto contra el acuerdo que desecha una demanda, el artículo 103 de la Ley de Amparo debe interpretarse en el sentido de que, de resultar fundado dicho medio de impugnación, el Tribunal Colegiado de Circuito debe dictar la resolución que corresponda ordenando al Juez de Distrito proveer lo conducente en relación con la admisión de la demanda, en términos de lo dispuesto en los artículos 112, 113, 114 y 115 del propio ordenamiento, sin asumir la jurisdicción que corresponda al a quo, cuidando precisar los efectos y actos que deba llevar a cabo éste, a la luz de esas disposiciones.

Lo anterior deriva de lo determinado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 64/2014,<sup>11</sup> en la que se señalaron los alcances del artículo 103 de la Ley de Amparo, a saber:

"... si bien el artículo 103 de la ley de la materia establece que en caso de resultar fundado el recurso, se dictará la resolución que corresponda sin necesidad de reenvío, ello debe entenderse en el sentido de que eso opera para aquellos actos impugnados que por su naturaleza obliguen a un pronunciamiento urgente, en el que el Tribunal Colegiado de Circuito asuma la jurisdicción del a quo; por ejemplo, cuando el pronunciamiento de la queja se refiere a las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional, supues-

<sup>11</sup> Resuelta en sesión de veintiocho de mayo de dos mil catorce, por unanimidad de votos.



to en el cual, la naturaleza de la medida justifica que por razones de economía procesal se decida con celeridad y urgencia la medida suspensiva.

"Para ilustrar el ejemplo mencionado en el párrafo que antecede, resulta aplicable la jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 10/2001, que si bien se emitió con apoyo en la anterior Ley de Amparo, sus razonamientos sirven para entender uno de los supuestos en los que un Tribunal Colegiado de Circuito sí puede asumir plenitud de jurisdicción al resolver un recurso de queja. Dicha jurisprudencia ... 'SUSPENSIÓN PROVISIONAL. LA OMISIÓN DE FUNDAR Y MOTIVAR EL AUTO EN QUE SE RESUELVE, DEBE REPARARSE POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE ESTÁ FACULTADO PARA ELLO, AL RESOLVER EL RECURSO DE QUEJA.' ...

"Incluso, debe entenderse que la determinación de declarar fundado el recurso de queja en contra del auto que desecha la demanda de amparo, implica de alguna forma la reposición del procedimiento de amparo, pues obliga al Juez de Distrito, como lo ordenaron algunos de los Tribunales Colegiados de Circuito, a valorar si se actualiza o no alguna diversa causa de improcedencia notoria y manifiesta, y de no ser así, a realizar los actos descritos en los artículos 114 y 115 de la Ley de Amparo, esto es, a proveer sobre la admisión de la demanda; de ahí que el término 'reposición del procedimiento' a que se refiere el diverso 103 de la ley, puede entenderse equiparado a la orden de proveer sobre la admisión de la demanda y, por ende, continuar con la tramitación del juicio.

"Por tanto, para efectos del recurso de queja que se analiza, el artículo 103 de la Ley de Amparo debe interpretarse en el sentido que, de resultar fundado dicho medio de impugnación, el Tribunal Colegiado de Circuito dictará la resolución que corresponda ordenando al Juez de Distrito proveer lo conducente en relación con la admisión de la demanda, en términos de lo dispuesto en los artículos 112, 113, 114 y 115 del propio ordenamiento, sin asumir la jurisdicción que corresponda al a quo, cuidando precisar los efectos y actos que deba llevar a cabo éste a la luz de esas disposiciones. ..."

Consideraciones que dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 73/2014 (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO QUE DESECHA UNA DEMANDA DE AMPARO. DE SER FUNDADO, EL TRIBUNAL COLEGIADO



DE CIRCUITO DEBE DEVOLVER LOS AUTOS AL JUEZ DE DISTRITO A EFECTO DE QUE SE PRONUNCIE SOBRE LA ADMISIÓN Y, EN SU CASO, SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR."<sup>12</sup> (Que se invoca, en lo conducente)

Como corolario de lo anterior se precisa que en el recurso de queja (interpuesto contra un acto acaecido durante el procedimiento del juicio de amparo) no podría llegarse al supuesto de la reposición del procedimiento a que se refiere el artículo 103 de la Ley de Amparo, dado que se afectaría una etapa procesal (sentencia emitida en la audiencia constitucional) que es expresamente impugnabile a través del recurso de revisión, previsto por el artículo 81, fracción I, inciso e),<sup>13</sup> de la ley de la materia; de ahí que la nueva situación jurídica establecida por el juzgador federal al celebrar la audiencia constitucional, en relación con el desechamiento de la ampliación de la demanda, entre otros supuestos, no puede ser revocada, modificada o confirmada a través del recurso de queja interpuesto en su contra y, por tanto, éste debe declararse sin materia.

En suma y conforme a lo anteriormente expuesto, es factible concluir que, en tratándose de la queja, independientemente del acuerdo impugnado a través de este medio de defensa y sin perjuicio de lo dispuesto en el numeral 102 de la Ley de Amparo, no es posible considerar como finalidad lógico jurídica del recurso de queja, la revocación no sólo del proveído impugnado, sino incluso y

<sup>12</sup> Texto: "El artículo 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo establece que procede el recurso de queja en amparo indirecto contra las resoluciones que desechen una demanda de amparo. Por su parte, el diverso 103 del mismo ordenamiento prevé que, en caso de resultar fundado el recurso, se dictará la resolución que corresponda sin necesidad de reenvío, salvo que ésta implique la reposición del procedimiento. Así, del análisis relacionado de esas disposiciones, tomando en consideración la naturaleza del recurso de queja en el que no existe devolución de jurisdicción, cuando un Tribunal Colegiado de Circuito declare fundado el recurso de queja contra el desechamiento de una demanda de amparo, éste dictará la resolución que corresponda, ordenando al Juez de Distrito proveer lo conducente en relación con la admisión, en términos de los artículos 112 a 115 del propio ordenamiento, lo que implica que no puede asumir la jurisdicción que a éste corresponde." (Visible en la página novecientos uno, Libro 9, Tomo II, agosto de dos mil catorce, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro digital: 2007069 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas»)

<sup>13</sup> "Recurso de revisión

"Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

"I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes:

"... e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia. ..."



en su caso, de la sentencia emitida en el juicio de amparo, para mandar reponer o dejar insubsistente el procedimiento en el juicio a partir del acuerdo recurrido, puesto que, de estimarlo así, implicaría trastocar y desatender lo dispuesto en la Ley de Amparo (artículo 93, fracción IV),<sup>14</sup> respecto al recurso de revisión, en el cual se admite la reposición del procedimiento del juicio de garantías sólo de manera excepcional, esto es, al tratarse de la sentencia emitida en la audiencia constitucional por el Juez de Distrito y se advierta que se infringieron las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo, entre otros casos.

Es decir, de admitir tal posibilidad implicaría alterar y quebrantar el sistema de recursos previsto en la Ley de Amparo, transmutando a la queja lo que es propio, sólo de manera excepcional, del recurso de revisión; aunado a que la materia de la queja que se interpone en contra del auto que desecha parcialmente una demanda de amparo o su ampliación, subsiste en tanto el Juez de Distrito dicte la sentencia respectiva en la audiencia constitucional, pues es hasta este momento cuando opera un cambio de situación jurídica en relación con la procedencia del juicio de amparo, al no ser jurídicamente posible que, en virtud de lo resuelto en el citado recurso de queja, se deje insubsistente la sentencia de mérito y el procedimiento del juicio de amparo, dado que ello es propio del recurso de revisión.

No obstante ello y a fin de no dejar en estado de indefensión al inconforme en la queja declarada sin materia, es jurídico considerar que, por excepción, queda en aptitud de volver a plantear en el recurso de revisión que haga valer contra la sentencia, los agravios que antes adujo en queja; esto es, los proveídos que contengan alguna omisión del juzgador de amparo que pueden causar un daño o perjuicio a alguna de las partes, dictados durante la tramitación del juicio de amparo o en la audiencia constitucional, son reparables en la sentencia definitiva con motivo de la interposición del recurso de revisión, lo que es

<sup>14</sup> Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

"... IV. Si encontrare que por acción u omisión se violaron las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio de amparo, siempre que tales violaciones hayan trascendido al resultado del fallo, revocará la resolución recurrida y mandará reponer el procedimiento."



acorde con los principios de concentración y economía procesal que rigen la sustanciación de los recursos, al poder combatir en un solo medio de impugnación las violaciones al procedimiento y las de fondo, facilitando las labores de los Tribunales Colegiados de Circuito, con lo que además se podría evitar el dictado de sentencias contradictorias.

**SEXTO.—Decisión.** En atención a las consideraciones que anteceden, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es el que se cita a continuación:

QUEJA CONTRA EL ACUERDO QUE DESECHA PARCIALMENTE LA DEMANDA DE AMPARO O SU AMPLIACIÓN. QUEDA SIN MATERIA CUANDO SE DICTA LA SENTENCIA EN EL EXPEDIENTE PRINCIPAL, SIN PERJUICIO DE QUE, EXCEPCIONALMENTE, LOS AGRAVIOS ADUCIDOS EN ESE RECURSO PUEDAN VOLVERSE A PLANTEAR EN EL DE REVISIÓN QUE SE HAGA VALER CONTRA LA SENTENCIA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes disintieron sobre si el recurso de queja interpuesto contra el desechamiento parcial de la demanda o su ampliación, queda sin materia al dictarse la sentencia en el juicio de amparo indirecto del que deriva.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que la queja contra el acuerdo que desecha parcialmente la demanda de amparo o su ampliación, queda sin materia cuando se dicta la sentencia en el expediente principal; sin perjuicio de que para no dejar en estado de indefensión al inconforme en la queja declarada sin materia, excepcionalmente, pueda volver a plantear en el recurso de revisión que haga valer contra la sentencia, los agravios que adujo en la queja.

Justificación: Lo anterior es así, porque de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, el recurso de queja no tiene como efecto revocar o dejar insubsistente una sentencia dictada en el juicio de amparo, ya que ello implicaría alterar y quebrantar el sistema de recursos previsto en dicha ley, trasmutando a la queja lo que es propio del recurso de



revisión; por lo que la queja interpuesta contra el acuerdo que desecha parcialmente la demanda de amparo o su ampliación queda sin materia cuando se dicta la sentencia en el expediente principal y así debe declararlo el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del recurso, en virtud de que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no contiene precepto que establezca que a través de ese medio de impugnación puedan revocarse, tanto el proveído impugnado como la sentencia que se hubiese emitido en el juicio de amparo; ello, sin perjuicio de que para no dejar en estado de indefensión al inconforme en la queja declarada sin materia, excepcionalmente, pueda volver a plantear en el recurso de revisión, que haga valer contra la sentencia, los agravios que adujo en la queja.

Por lo antes expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio establecido por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se emite 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 (ponente), Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek.

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



**considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

Esta ejecutoria se publicó el viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**QUEJA CONTRA EL ACUERDO QUE DESECHA PARCIALMENTE LA DEMANDA DE AMPARO O SU AMPLIACIÓN. QUEDA SIN MATERIA CUANDO SE DICTA LA SENTENCIA EN EL EXPEDIENTE PRINCIPAL, SIN PERJUICIO DE QUE, EXCEPCIONALMENTE, LOS AGRAVIOS ADUCIDOS EN ESE RECURSO PUEDAN VOLVERSE A PLANTEAR EN EL DE REVISIÓN QUE SE HAGA VALER CONTRA LA SENTENCIA.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes disintieron sobre si el recurso de queja interpuesto contra el desechamiento parcial de la demanda o su ampliación, queda sin materia al dictarse la sentencia en el juicio de amparo indirecto del que deriva.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que la queja contra el acuerdo que desecha parcialmente la demanda de amparo o su ampliación, queda sin materia cuando se dicta la sentencia en el expediente principal; sin perjuicio de que para no dejar en estado de indefensión al inconforme en la queja declarada sin materia, excepcionalmente, pueda volver a plantear en el recurso de revisión que haga valer contra la sentencia, los agravios que adujo en la queja.

Justificación: Lo anterior es así, porque de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, el recurso de queja no tiene como efecto revocar o dejar insubsistente una sentencia dictada en el juicio de amparo, ya que ello implicaría alterar y quebrantar el sistema de recursos previsto en dicha ley, trasmutando a la queja lo que es propio del recurso de revisión; por lo que la queja interpuesta contra el acuerdo que desecha parcialmente la demanda de amparo o su ampliación queda sin materia cuando se dicta la sentencia en el expediente principal y así debe declararlo el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del recurso, en virtud de que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107



de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no contiene precepto que establezca que a través de ese medio de impugnación puedan revocarse, tanto el proveído impugnado como la sentencia que se hubiese emitido en el juicio de amparo; ello, sin perjuicio de que para no dejar en estado de indefensión al inconforme en la queja declarada sin materia, excepcionalmente, pueda volver a plantear en el recurso de revisión, que haga valer contra la sentencia, los agravios que adujo en la queja.

## 2a./J. 64/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 35/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto en Materia Administrativa del Tercer Circuito y Quinto del Décimo Quinto Circuito. 21 de octubre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: N. Montserrat Torres Contreras.

### **Tesis y criterio contendientes:**

El Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver la queja 139/2015, que dio origen a la tesis aislada XV.5o.7 K (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE QUEJA CONTRA EL DESECHAMIENTO DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA. QUEDA SIN MATERIA SI SE DICTA SENTENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO DE ORIGEN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, Tomo III, febrero de 2016, página 2126, con número de registro digital: 2011097; y,

El sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la queja 463/2019.

Tesis de jurisprudencia 64/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del once de noviembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



**TRABAJADORES DE PETRÓLEOS MEXICANOS (PEMEX) Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. CUANDO DEMANDAN EL RECONOCIMIENTO DE LA ANTI-  
GÜEDAD GENÉRICA PARA OBTENER SU PENSIÓN JUBILATORIA, DEBE  
TOMARSE EN CUENTA LA GENERADA EN LOS PERIODOS QUE LA INTE-  
GRAN, AUNQUE SEAN DISCONTINUOS.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 96/2020. ENTRE LAS SUSTEN-  
TADAS POR EL PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER  
CIRCUITO Y EL ENTONCES TRIBUNAL COLEGIADO EN MATE-  
RIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO CIRCUITO,  
ACTUAL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRA-  
TIVA DEL DÉCIMO CIRCUITO. 7 DE OCTUBRE DE 2020. CINCO  
VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS  
MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO  
GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER  
LAYNEZ POTISEK. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.  
SECRETARIA: LILIANA HERNÁNDEZ PANIAGUA.

CONSIDERANDO:

**PRIMERO.—Competencia.**

4. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que se suscita entre un Pleno de Circuito en Materia de Trabajo y un Tribunal Colegiado de diferentes Circuitos, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

**SEGUNDO.—Legitimación del denunciante.**

5. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos, 227, fracción II, de la Ley de Amparo,<sup>1</sup> así como de lo establecido por esta Segunda Sala en la tesis 2a. LXXI/2019 (10a.), de título y subtítulo: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIARLA, INCLUSO CUANDO PERTENEZCAN A ÓRGANOS DISTINTOS DE LOS CONTENDIENTES.",<sup>2</sup> toda vez que fue formulada por los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

### TERCERO.—**Criterios de los tribunales contendientes.**

6. A fin de resolver la denuncia de contradicción de tesis resulta conveniente reseñar los criterios adoptados por los órganos contendientes en las sentencias que emitieron.

I. En sesión de dos de diciembre de dos mil diecinueve, el **Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito** resolvió la contradicción de tesis 26/2019, donde consideró que:

- Los tribunales contendientes adoptaron criterios jurídicos discrepantes respecto del análisis de los mismos elementos, consistentes en que en los juicios de origen los demandantes ejercieron la acción de reconocimiento de antigüedad genérica en contra de Petróleos Mexicanos, que hicieron consistir en la suma de todos los periodos laborados para el mismo patrón, aun cuando éstos hubieran sido discontinuos y hubiesen sido liquidados.

- Existía la contradicción de criterios entre el Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y los Tribunales Colegiados Sexto, Octavo

<sup>1</sup> "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas: ...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron. ..."

<sup>2</sup> Registro digital: 2020888, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo II, octubre de 2019, página 2022.



y Décimo Séptimo del mismo Circuito, pues el primero de ellos consideró que el hecho de que se hubiera pagado la prima de antigüedad con motivo de la renuncia del trabajador, no impedía que se acumulara la antigüedad con motivo de su reingreso posterior a la misma fuente de trabajo; en cambio, el resto de los órganos colegiados, consideró esencialmente que la antigüedad generada en una primera contratación no podía adicionarse a la que se generara en una segunda, pues la demandada había cumplido con sus obligaciones laborales en ese lapso, al haber liquidado la prima de antigüedad correspondiente.

- El punto de contradicción consistía en determinar si cuando un trabajador demanda el reconocimiento de su antigüedad genérica para obtener la jubilación conforme al Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, habiendo laborado en diversos periodos, en los que dejó de hacerlo mediante el pago de una indemnización, tiene derecho a que tales periodos se sumen; o si, al haberle sido indemnizados los periodos anteriores, no tiene derecho a que se acumulen para el efecto mencionado.

- Consideró esencialmente que, conforme al artículo 158 de la Ley Federal del Trabajo, los trabajadores de planta y los que no tienen ese carácter, tiene derecho en cada empresa o establecimiento a que se determine su antigüedad y que, para resolver el punto de contradicción, resultaba orientador el criterio de esta Segunda Sala plasmado en la jurisprudencia 2a./J 194/2008 (9a.), de rubro: "ANTIGÜEDAD GENÉRICA. EN SU CÓMPUTO PARA EL OTORGAMIENTO DE LAS PENSIONES PREVISTAS EN LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE SINALOA, DEBE ACUMULARSE EL TIEMPO TOTAL QUE EL EMPLEADO PRESTÓ SUS SERVICIOS DERIVADOS DE UN MISMO VÍNCULO LABORAL, AUNQUE LO HUBIERA HECHO EN PERIODOS DISCONTINUOS.",<sup>3</sup> en donde se concluyó que la antigüedad generada en periodos anteriores, en dependencias de la misma entidad, sí debe ser acumulada aun cuando hubiera interrupciones.

<sup>3</sup> Tesis 2a./J. 194/2008 (9a.), registro digital: 168219, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, enero de dos mil nueve, página 603.



- Del análisis de los artículos 81 y 82 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios consideró que el derecho a la jubilación está vinculado con los años de servicios laborados, por lo que para el cómputo de la antigüedad genérica debían acumularse los diferentes periodos que la integraban, aunque fueran discontinuos, pues ésta debía concebirse como el reconocimiento al desgaste natural generado en los años efectivamente laborados, lo cual nada tenía que ver con el pago de una indemnización que se finiquitaba al terminar cada periodo.

- Debía prevalecer con carácter de jurisprudencia el siguiente criterio:

"TRABAJADORES DE CONFIANZA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. CUANDO DEMANDAN EL RECONOCIMIENTO DE LA ANTIGÜEDAD GENÉRICA PARA OBTENER SU PENSIÓN JUBILATORIA, DEBE TOMARSE EN CUENTA LA GENERADA EN LOS PERIODOS QUE LA INTEGRAN AUNQUE SEAN DISCONTINUOS. La antigüedad genérica es la que se crea de manera acumulativa mientras la relación contractual esté vigente, respecto de la cual el derecho a su reconocimiento no se extingue por falta de ejercicio, en tanto subsista la relación laboral, ya que se actualiza cada día que transcurre, y la adquieren los trabajadores desde el primer día de labores, no obstante sus interrupciones en el servicio, pues así lo prevén los artículos 156 y 158 de la Ley Federal del Trabajo, y 81 del Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. En estas condiciones, para el cómputo de la antigüedad genérica, cuya finalidad es la obtención de la pensión jubilatoria prevista en el artículo 82 del reglamento citado, debe tomarse en cuenta la generada por los trabajadores de la empresa paraestatal y sus organismos subsidiarios, en los diferentes periodos que la integran, aunque sean discontinuos, porque aun cuando tales periodos se hubieran finiquitado, ello se traduce en el pago de una indemnización que nada tiene que ver con la antigüedad. Lo anterior, porque el derecho a la acumulación de la antigüedad derivada del vínculo laboral prestado a un mismo patrón, durante los periodos discontinuos es el reconocimiento al desgaste natural generado en los años efectivamente laborados y, como tal, no puede dejarse a la decisión de la parte patronal, pues el derecho lo adquiere el trabajador por virtud del tiempo total de trabajo productivo. Sostener lo contrario daría incluso opción a que, al advertir que algún trabajador computa determinada antigüedad, el patrón lo dé de baja aunque



sea por un breve término, para después reintegrarlo a su trabajo, pues con ello eludiría sus obligaciones y desconocería los derechos generados por sus trabajadores a lo largo del tiempo, escudándose en el hecho de que en cada periodo finiquitó dicha relación."<sup>4</sup>

II. En sesión de uno de marzo de dos mil dieciocho, **el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito**, al resolver el amparo directo 724/2017, consideró esencialmente lo siguiente:

### **Antecedentes destacados**

- Una persona física demandó de Petróleos Mexicanos y Pemex Exploración y Producción, el reconocimiento de antigüedad genérica, en donde se debían contabilizar todos los periodos laborados para el mismo patrón, aun cuando éstos hubieran sido discontinuos, la Junta laboral resolvió que no era procedente la acción y absolvió a la demandada del reconocimiento al trabajador de la antigüedad reclamada, por lo que el actor principal promovió juicio de amparo directo contra esa resolución.

### **Consideraciones del Tribunal Colegiado**

- El Tribunal Colegiado negó el amparo al quejoso, al estimar que la demandada acreditó su excepción de que el trabajador laboró a su servicio en dos periodos, el primero de ellos del treinta de junio de mil novecientos ochenta y uno al dieciocho de julio de mil novecientos noventa y tres, en que generó una antigüedad de once años ciento cuarenta y ocho días, respecto del cual se le liquidó al obrero su antigüedad y, el segundo, del treinta de noviembre de mil novecientos noventa y cinco al diecinueve de octubre de dos mil diez.

- Estimó que de lo anterior se desprendía que quedaron colmados los derechos generados por la prestación del servicio, ya que si bien era cierto que el

<sup>4</sup> Tesis PC.I.L. J/64 L (10a.), registro digital: 2021679, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 75, Tomo II, febrero de 2020, página 1989.



derecho al reconocimiento de la antigüedad era de tracto sucesivo, porque se generaba día a día, y no se extinguía en tanto subsistiera el nexo contractual, lo cierto era, que éste había terminado con motivo de la celebración de un convenio de liquidación, de modo que si el patrón había pagado la prima de antigüedad a que se refiere el artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo, con el recibo correspondiente se daban por extintos y pagados los derechos derivados de la antigüedad del trabajador desde la fecha de su ingreso y hasta la fecha del pago liquidado.

- En consecuencia, cuando el patrón y el trabajador celebraban un convenio, dicho acuerdo implicaba certeza de que los suscriptores del convenio, específicamente el trabajador, había manifestado su voluntad y, por ende, tenía cabal conocimiento de los términos pactados, con lo cual se garantizaba su derecho de defensa en caso de inconformidad, de tal manera que surtía sus efectos en el mundo jurídico.

- Por tanto, los efectos del referido convenio, concretamente respecto al reconocimiento de antigüedad, persistían mientras no fuera declarada su nulidad, por lo que la vía para desvirtuar lo plasmado en ese acuerdo de voluntades no era demandar un nuevo reconocimiento de antigüedad, sino promover la nulidad del convenio respectivo, acción que, en la especie no se había ejercido, pues como se analizó, lo que reclamó el trabajador fue el reconocimiento de antigüedad desde la fecha de su ingreso hasta la fecha de la presentación de la demanda.

- Preciso que no desconocía que la jubilación que, eventualmente pretendiera obtener el trabajador, es un derecho de seguridad social que se obtiene por el transcurso del tiempo laborado acorde a lo pactado entre el trabajador y el organismo o empresa que le permite ese beneficio; sin embargo, era incuestionable que la jubilación no podía prosperar sobre la antigüedad que ya había sido previamente liquidada y pagada.

- Y no se infringía en perjuicio del trabajador su derecho a obtener el beneficio de jubilación, pues éste permanecía intacto dentro del marco contractual aplicable, mientras estuviera en servicio activo.



#### CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis.

7. De acuerdo con el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, una contradicción de tesis existe cuando concurren los siguientes supuestos:

- Que al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes.
- Que la diferencia de criterios se presente en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas.

8. Además, el Pleno de esta Suprema Corte ha determinado que la contradicción de tesis es existente, independientemente de que las resoluciones contendientes partan de aspectos fácticos distintos, siempre y cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, esto se refleja en la jurisprudencia P./J. 72/2010 (9a.),<sup>5</sup> que establece:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que

<sup>5</sup> Registro digital: 164120, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



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. Asimismo, ha considerado que para que exista la contradicción es indispensable que lo afirmado en una sentencia se niegue en la otra o viceversa y que, además, la cuestión jurídica estudiada en los criterios antagónicos goce de generalidad y no de individualidad, de manera que con la jurisprudencia que derive del fallo de la contradicción se cumpla el propósito de unificar criterios y, en consecuencia, dar seguridad jurídica.

10. Conforme a lo anterior, se advierte que los órganos jurisdiccionales contendientes, interpretaron el derecho al reconocimiento de la antigüedad genérica y sostuvieron criterios divergentes.

11. Esto es así, puesto que el Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito consideró que el derecho al reconocimiento de antigüedad no se extingue por falta de ejercicio, en tanto subsista la relación laboral, y para efectos de la jubilación debe tomarse en cuenta la generada por los trabajadores de la empresa paraestatal y sus organismos subsidiarios, en los diferentes periodos que la integran, aunque sean discontinuos, porque aun cuando tales periodos se hubieran finiquitado, ello se traduce en el pago de una indemnización que nada tiene que ver con la antigüedad. En cambio, el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Circuito, actualmente Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito consideró que el derecho al reconocimiento de la antigüedad genérica termina con motivo de la celebración de un convenio de liquidación, en virtud del cual se pagó la prima de antigüedad, con lo que se extinguieron los derechos por la antigüedad generada, por lo que no es posible acumular la correspondiente a periodos liquidados.

12. Conforme a lo anterior, esta Sala concluye que **sí existe la contradicción** de criterios denunciada, y que el **punto de contradicción** consiste en determinar si para el cómputo de la antigüedad de los trabajadores de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, para efecto de la jubilación, debe considerarse la antigüedad, cuando fueron liquidados y luego reingresaron a laborar.

13. No se soslaya que en la contradicción de tesis que resolvió el Pleno del Primer Circuito en Materia de Trabajo los trabajadores pudieron pretender algún derecho laboral además de la jubilación e incluso, en un caso, el propio Pleno



señala que la pretensión era obtener más días de vacaciones; sin embargo, lo trascendente es que ese órgano centró su análisis en la jubilación y con base en ese estudio emitió su criterio.

**QUINTO.—Estudio.**

**14.** En principio, se estima necesario establecer qué es el derecho al reconocimiento de la antigüedad genérica en el empleo y el derecho al pago de la prima de antigüedad, las cuales son prestaciones legales reguladas por la Ley Federal del Trabajo y, que en tanto los trabajadores petroleros se rigen por el apartado A del artículo 123 constitucional, deben otorgarse, sin perjuicio de que la parte patronal pueda hacerlo en mejores condiciones, por ejemplo mediante el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, para el personal de confianza, o por el contrato colectivo, si se trata de trabajadores sindicalizados.

**15.** Sin embargo, al ser prestaciones legales, no pueden desconocerse ni otorgarse en condiciones inferiores a las de ley, por lo cual es importante analizar su naturaleza en el marco de la Ley Federal del Trabajo.

**16.** En relación con la antigüedad, los artículos 156 y 158 de la Ley Federal del Trabajo disponen que los trabajadores de planta y los que no tienen ese carácter, es decir, los eventuales, ya sea porque cubran vacantes temporales o laboren por obra determinada, tienen derecho en cada empresa o establecimiento a que se determine su antigüedad. Este valor cuantitativo se obtiene de manera acumulativa, día con día, mientras no se extinga el vínculo contractual.

**17.** Esta Suprema Corte de Justicia ha reconocido que esta prestación es, en sí misma, el fundamento para otros derechos laborales, de ahí su importancia.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Jurisprudencia de la Cuarta Sala de la entonces Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin número, de rubro: "ANTIGÜEDAD, GENERACIÓN DE DERECHOS DE.", registro digital: 242809, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 121-126, Quinta Parte, página 126.



**18.** Asimismo, este Alto Tribunal ha distinguido entre la antigüedad genérica y la de categoría, en cuanto a que la primera es la que se genera desde el primer día de servicios y la segunda es la que generan por la categoría en una profesión u oficio, cuyo beneficio principal se traduce en la inclusión del trabajador en las correspondientes listas escalafonarias, que sirven de base para la obtención de ascensos dentro de la correspondiente categoría.<sup>7</sup>

**19.** Por otra parte, esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 183/2005-SS,<sup>8</sup> realizó la interpretación sistemática del capítulo relativo a los "Derechos de preferencia, antigüedad y ascenso" de la Ley Federal del Trabajo, particularmente las disposiciones que establecen las reglas sobre los trabajadores que tienen el carácter de transitorios, con el objeto de definir si la antigüedad requerida para la obtención de plazas vacantes, o de nueva creación, es la de empresa o genérica, o la antigüedad de categoría, generada en el área o jurisdicción a la que pertenece el centro de trabajo donde se generó la vacante y determinó que: 1) Tratándose de la preferencia de derechos a que se refiere el artículo 154 de dicho ordenamiento, los patrones estarán obligados a preferir a quienes cuenten con la mayor antigüedad; 2) Para tal preferencia, se debe atender a la antigüedad de empresa o genérica, consistente en aquella que adquieren los trabajadores desde el primer día de labores, no obstante sus interrupciones en el servicio, pues así lo ordena el artículo 158 de la Ley Federal del Trabajo, al establecer ese derecho a favor de los trabajadores mencionados en el diverso 156 de la invocada ley, que son los temporales, eventuales o transitorios; y, 3) Respecto de los trabajadores de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, los derechos de antigüedad operan independientemente de la división de la empresa en los organismos subsidiarios, pues estimar lo contrario, llevaría al absurdo de que bastaría que la empresa modificara su estructura y la denominación de sus establecimientos y áreas para que se conculcaran los derechos de los trabajadores.

<sup>7</sup> Jurisprudencia sin número, de la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ANTIGÜEDAD DE EMPRESA Y ANTIGÜEDAD DE CATEGORÍA.", registro digital: 242598, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 217-228, Quinta Parte, página 74.

<sup>8</sup> Fallada el treinta de noviembre de dos mil cinco, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Luna Ramos, Góngora Pimentel, Aguirre Anguiano y Díaz Romero. Ausente el Ministro Ortiz Mayagoitia.



**20.** Ahora, en relación con la procedencia del cómputo de la antigüedad genérica de los trabajadores derivada de un mismo vínculo laboral, en aquellos casos que provengan de periodos discontinuos o interrumpidos, al resolver la contradicción de tesis 121/2008-SS,<sup>9</sup> esta Segunda Sala estableció que el derecho a la acumulación de la antigüedad derivada de un mismo vínculo laboral durante los periodos discontinuos *"es el reconocimiento al desgaste natural generado en los años efectivamente laborados, y como tal, no puede dejarse a decisión de la parte patronal, pues el derecho lo adquiere el trabajador, a virtud del tiempo total de trabajo productivo, que le dieron el derecho a garantizar la subsistencia de su familia al acaecer su fallecimiento"*. Lo anterior es así porque *"sostener lo contrario daría incluso opción, a que, al advertir que algún trabajador computa determinada antigüedad, el patrón lo dé de baja aunque sea por un breve término, para después reintegrarlo a su trabajo, pues con ello fácilmente eludiría sus obligaciones y desconocería los derechos generados por sus trabajadores a lo largo del tiempo"*.

**21.** Cabe señalar que en los asuntos contendientes en esa contradicción hubo terminación de la relación laboral, lo cual podría implicar que existió o no liquidación, y el punto de contradicción originó la definición de criterio respecto a la posibilidad de acumular antigüedad genérica de periodos discontinuos, a la luz de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la legislación burocrática que fue interpretada, para efectos de acceder a pensiones vinculadas con tal antigüedad, entre ellas, la de jubilación, por lo cual, toda vez que los trabajadores petroleros también se rigen por la Ley Federal del Trabajo, con independencia de los reglamentos y contratos colectivos que puedan emitirse o celebrarse, podría parecer que la cuestión de si la liquidación impide o no la

<sup>9</sup> Resuelta el 26 de noviembre de dos mil ocho, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Azuela Güitrón, Aguirre Anguiano, Luna Ramos y Franco González Salas. Ausente el Ministro Góngora Pimentel. Originó la jurisprudencia 2a./J. 194/2008 (9a.), registro digital: 168219, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, enero de 2009, página 603, de rubro: "ANTIGÜEDAD GENÉRICA. EN SU CÓMPUTO PARA EL OTORGAMIENTO DE LAS PENSIONES PREVISTAS EN LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE SINALOA, DEBE ACUMULARSE EL TIEMPO TOTAL QUE EL EMPLEADO PRESTÓ SUS SERVICIOS DERIVADOS DE UN MISMO VÍNCULO LABORAL, AUNQUE LO HUBIERA HECHO EN PERIODOS DISCONTINUOS."



acumulación de la antigüedad genérica de estos trabajadores, cuando la relación laboral se reanuda con posterioridad, con motivo de una recontractación, habría podido quedar superada implícitamente por esta Segunda Sala.

**22.** Sin embargo, dado que en este asunto, la discrepancia entre los órganos contendientes se da, precisamente, porque en los juicios que dieron origen, tanto a la contradicción de tesis resuelta por el citado Pleno de Circuito, como a la ejecutoria del Tribunal Colegiado contendiente, se alegó que al liquidarse a los trabajadores en los periodos de trabajo anteriores, se había pagado la prima de antigüedad, por tanto, se había extinguido el derecho de antigüedad generado en esas relaciones laborales, es decir, se consideró que esa prestación era indemnizatoria de la antigüedad y, en consecuencia, impedía que se reconociera la antigüedad genérica al reingresar a trabajar para la misma parte patronal, en tanto que en la referida contradicción de tesis esta Sala se centró en la necesidad o no de continuidad del vínculo laboral, y no hubo pronunciamiento de este Alto Tribunal, respecto a si el pago de la prima de antigüedad pugna o no con el reconocimiento de la antigüedad genérica del periodo liquidado, para efectos de la jubilación, por ello, en aras de dotar de certeza jurídica se estima necesario resolver el punto de contradicción y abordar tal cuestión.

**23.** En ese sentido, resulta necesario establecer la naturaleza de la prima de antigüedad, la cual es una prestación que fue introducida en la Ley Federal del Trabajo de mil novecientos setenta, en cuya exposición de motivos se expresó:

"El artículo 162 acoge una práctica que está adoptada en diversos contratos colectivos y que constituye una aspiración legítima de los trabajadores: la permanencia en la empresa debe ser fuente de un ingreso anual, al que se da el nombre de prima de antigüedad, cuyo monto será el equivalente a doce días de salario por cada año de servicios. La prima deberá pagarse cuando el trabajador se retire voluntariamente del servicio o cuando sea separado o se separe con causa justificada. Sin embargo, en los casos de retiro voluntario de los trabajadores se estableció una modalidad, consistente en que la prima sólo se pagará si el trabajador se retira después de quince años de servicios, modalidad que



tiene por objeto evitar, en la medida de lo posible, lo que se conoce con el nombre de deserción de los trabajadores. Por lo tanto, los trabajadores que se retiren antes de cumplir quince años de servicios no tendrán derecho a percibir la prima de antigüedad. En el mismo artículo 162 y para evitar que en un momento determinado la empresa se vea obligada a cubrir la prima a un número grande de trabajadores, se introdujeron ciertas reglas que permiten diferir parcialmente los pagos.

"La prima de antigüedad tiene un fundamento distinto del que corresponde a las prestaciones de la seguridad social; éstas tienen su fuente en los riesgos a que están expuestos los hombres, riesgos que son los naturales, como la vejez, la muerte, la invalidez, etc., o los que se relacionen con el trabajo. Se trata de una prestación que se deriva del solo hecho del trabajo, por lo que, al igual que las vacaciones, debe otorgarse a los trabajadores por el transcurso del tiempo, sin que en ella entre la idea de riesgo; o expresado en otras palabras, es una institución emparentada con la que se conoce con el nombre de Fondo de Ahorro, que es también independiente de las prestaciones otorgadas por el Seguro Social."

**24.** De lo que se advierte que la prima de antigüedad fue concebida como una prestación que se otorgaría a los trabajadores por el transcurso del tiempo, solamente por el hecho del trabajo, se le consideró una institución "emparentada" con el fondo de ahorro, independiente de las prestaciones de seguridad social, que si bien se pagaría a los trabajadores en caso de separación o renuncia.

**25.** Es así que, en el artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo, se estableció que los trabajadores de planta tienen derecho a una prima de antigüedad consistente en doce días de salario por cada año de servicios, la cual se pagará a los trabajadores que se separen voluntariamente de su empleo, bajo la condición de que hayan cumplido quince años de servicios, o a los que sean separados de su empleo, con independencia de si la causa es justificada o no, y que se cubrirá a los trabajadores o a sus beneficiarios, independientemente de cualquier otra prestación que les corresponda.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> "Artículo 162. Los trabajadores de planta tienen derecho a una prima de antigüedad, de conformidad con las normas siguientes:



26. Esta Segunda Sala, al analizar la naturaleza de la prima de antigüedad,<sup>11</sup> definió las siguientes características:

- Tiene como presupuesto la terminación de la relación de trabajo.
- Se entrega en una sola exhibición.
- Se genera por cada año de servicios prestados, independientemente del periodo que labore el trabajador.
- El monto de la prima de antigüedad se encuentra establecido en la ley laboral, no obstante, dicho monto puede ser incrementado de manera convencional por las partes y, por ende, puede exceder los límites legales.

"I. La prima de antigüedad consistirá en el importe de doce días de salario, por cada año de servicios;

"II. Para determinar el monto del salario, se estará a lo dispuesto en los artículos 485 y 486;

"III. La prima de antigüedad se pagará a los trabajadores que se separen voluntariamente de su empleo, siempre que hayan cumplido quince años de servicios, por lo menos. Asimismo se pagará a los que se separen por causa justificada y a los que sean separados de su empleo, independientemente de la justificación o injustificación del despido;

"IV. Para el pago de la prima en los casos de retiro voluntario de los trabajadores, se observarán las normas siguientes:

"a) Si el número de trabajadores que se retire dentro del término de un año no excede del diez por ciento del total de los trabajadores de la empresa o establecimiento, o de los de una categoría determinada, el pago se hará en el momento del retiro;

"b) Si el número de trabajadores que se retire excede del diez por ciento, se pagará a los que primeramente se retiren y podrá diferirse para el año siguiente el pago a los trabajadores que excedan de dicho porcentaje;

"c) Si el retiro se efectúa al mismo tiempo por un número de trabajadores mayor del porcentaje mencionado, se cubrirá la prima a los que tengan mayor antigüedad y podrá diferirse para el año siguiente el pago de la que corresponda a los restantes trabajadores;

"V. En caso de muerte del trabajador, cualquiera que sea su antigüedad, la prima que corresponda se pagará a las personas mencionadas en el artículo 501; y,

"VI. La prima de antigüedad a que se refiere este artículo se cubrirá a los trabajadores o a sus beneficiarios, independientemente de cualquier otra prestación que les corresponda."

<sup>11</sup> Contradicción de tesis 58/2000, fallada el veinticuatro de noviembre de dos mil, por unanimidad de cinco votos. Dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 113/2000 (9a.), registro digital: 190641, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 395, de rubro: "PRIMA QUINQUENAL Y PRIMA DE ANTIGÜEDAD. SON PRESTACIONES LABORALES DE DISTINTA NATURALEZA JURÍDICA, POR LO QUE EL PAGO DE LA PRIMERA NO EXCLUYE EL DE LA SEGUNDA."



- Constituye una prestación otorgada al trabajador al finalizar su vida laboral como un reconocimiento a su esfuerzo y colaboración durante sus años de servicio.<sup>12</sup>

27. De lo anterior se aprecia que, si bien la prima de antigüedad se paga a los trabajadores en caso de separación o renuncia, no se concibió como una cantidad indemnizatoria de la antigüedad genérica, sino como un reconocimiento de ésta, una especie de premio por haber laborado en la fuente de trabajo un tiempo determinado.

28. Ahora, en los asuntos que dieron origen a la jurisprudencia por contradicción resuelta por el Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, los trabajadores pretendieron que se computara su antigüedad genérica generada en periodos en los que laboraron desde mil novecientos setenta y siete y fueron liquidados en mil novecientos ochenta y nueve, en marzo y diciembre de mil novecientos noventa y tres, así como diciembre de mil novecientos noventa y cinco, es decir, con anterioridad al Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Empresas Productivas Subsidiarias vigente a partir del dieciséis de diciembre de dos mil quince. En ese sentido, tanto el Reglamento vigente a partir del uno de agosto de mil novecientos noventa y tres, como el de dos mil, reconocían el derecho irrenunciable a la antigüedad, el derecho a su determinación y el derecho al pago de una prima de antigüedad, por terminación de los servicios, ya sea por reajuste o por renuncia, en los siguientes términos:

### **Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios de uno de agosto de mil novecientos noventa y tres**

"**Artículo 81.** El derecho de antigüedad del personal de confianza, es propiedad de cada uno de los trabajadores de planta y se computará a partir

<sup>12</sup> Contradicción de tesis 9/2016, resuelta el veintisiete de abril de dos mil dieciséis, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Franco González Salas, Luna Ramos y Pérez Dayán. Asunto que generó la jurisprudencia 2a./J. 63/2016 (10a.), registro digital: 2011950, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, página 1096, cuyos título y subtítulo son: "PRIMA DE ANTIGÜEDAD. TODOS LOS CONCEPTOS RECIBIDOS, DIARIA Y ORDINARIAMENTE, POR EL TRABAJADOR DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD DEBEN INCLUIRSE DENTRO DEL SALARIO BASE PARA SU PAGO."



de la fecha en que sea contratado. Este derecho es irrenunciable y el personal de confianza podrá solicitar en todo momento la determinación de su antigüedad."

**"Artículo 84.** El patrón podrá realizar en todo tiempo ajustes a las plantillas del personal de confianza, cuando así lo requiera el cumplimiento de sus actividades, conforme a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo."

**"Artículo 85.** En los casos a que se refiere el artículo anterior, el personal de confianza de planta que no sea reubicado, podrá ser jubilado si acredita los años de servicios establecidos para obtener ese beneficio, con dispensa de la condición de edad. En caso contrario se le liquidará, otorgándole 4 –cuatro– meses de salario ordinario y el importe de 20 –veinte– días de ese salario por cada año de servicios prestados o fracción mayor de 6 –seis– meses, y 10 –diez– días si la fracción es menor.

"Asimismo, se le liquidará una prima de antigüedad, consistente en 20 –veinte– días del mencionado salario ordinario por cada año de servicios prestados o por fracción mayor de 6 –seis– meses, y de 10 –diez– días por fracciones menores. El tiempo extra ocasional y la compensación mensual se aumentarán a la liquidación, tratándose de personal de confianza de planta, en el caso que tenga asignados estos conceptos.

"Cuando el reajuste afecte directamente a personal de confianza transitorio con contrato en vigor, únicamente se le liquidarán los salarios correspondientes al tiempo que falte para la terminación del contrato individual de trabajo respectivo."

**"Artículo 86.** El personal de confianza de planta que con motivo del reajuste acepte un descenso de categoría o su reacomodo en una plaza de nivel inferior, será indemnizado con base en la diferencia que resulte entre el salario ordinario de que disfrute y el salario ordinario que percibirá, en los términos del primer párrafo del artículo anterior."



**"Artículo 87.** El personal de confianza puede renunciar en cualquier tiempo a su trabajo sin que tenga que exponer motivos, siempre que avise con la debida oportunidad a fin de no causar trastornos al patrón, y para este efecto al término de la relación laboral se cubrirá al trabajador de planta que acredite una antigüedad de 15 –quince– años en adelante, el importe de 20 –veinte– días de salario ordinario por cada año de servicios y fracción mayor de 6 –seis– meses, y 10 –diez– días por fracción menor. Asimismo, se le pagará la prima de antigüedad consistente en 20 –veinte– días de dicho salario ordinario por cada año de servicios. Tratándose del personal de confianza de planta que acredite una antigüedad inferior a los 15 –quince– años señalados, el patrón liquidará únicamente 20 –veinte– días de salario ordinario por cada año de servicios y fracción mayor de 6 –seis– meses, y 10 –diez– días por fracción menor."

### **Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios de uno de agosto de dos mil**

**"Artículo 81.** La antigüedad de empresa de los trabajadores de confianza de planta, es propiedad y derecho de los mismos, y se computará a partir de la fecha en que sean contratados. Este derecho es irrenunciable y el personal de confianza podrá solicitar en todo momento la determinación de su antigüedad."

**"Artículo 84.** El patrón podrá realizar en todo tiempo ajustes a las plantillas del personal de confianza, cuando así lo requiera el cumplimiento de sus actividades, conforme a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo."

**"Artículo 85.** Cuando dichos ajustes organizativos impliquen cancelación de plazas, el personal de planta excedente podrá ser reubicado en distinto puesto compatible con sus aptitudes y de no lograrse su reacomodo podrá ser jubilado siempre y cuando acredite los años de servicios establecidos en el artículo 82 fracción I, de este reglamento, con dispensa del requisito de edad. En caso contrario se le liquidará, otorgándole 4 –cuatro– meses de salario ordinario más el importe de 20 –veinte– días de ese salario por cada año de servicios



prestados o fracción mayor de 6 –seis– meses, y 10 –diez– días si la fracción es menor.

"Asimismo, se le liquidará una prima de antigüedad, consistente en 20 –veinte– días del mencionado salario ordinario por cada año de servicios prestados y por fracción mayor de 6 –seis– meses, y de 10 –diez– días por fracciones menores.

"En los casos de reajuste de personal, al salario ordinario que sirve de base para su cálculo, se le incrementará la proporción diaria del importe de la canasta básica de alimentos y de gas doméstico.

"El tiempo extra ocasional y la compensación se aumentarán a la liquidación, tratándose de personal de confianza de planta, en el caso que tenga asignado (sic) estos conceptos.

"Cuando el reajuste afecte directamente a personal de confianza transitorio con contrato en vigor, únicamente se le liquidarán los salarios correspondientes al tiempo que falte para la terminación del contrato individual de trabajo respectivo."

**Artículo 86.** El personal de confianza de planta que con motivo del reajuste acepte un descenso de categoría o su reacomodo en una plaza de nivel inferior, será indemnizado con el importe de 4 –cuatro– meses y 20 –veinte– días por cada año de servicios prestados o fracción mayor de seis meses y 10 –diez– días si la fracción es menor, tomando como base la diferencia que resulte entre el salario ordinario del puesto de planta que ocupaba y el salario ordinario que percibirá en el nuevo puesto de planta.

"Tratándose de personal de planta confianza que tenga asignado compensación y tiempo extra ocasional, estos conceptos se adicionarán a la base de cálculo para el pago de las liquidaciones de diferencia de niveles por descenso de categoría originado por reajuste de personal o reacomodo en una plaza de nivel inferior.



"En los casos del personal de turno, la indemnización comprenderá también la diferencia que resulte por la disminución o pérdida del tiempo extra fijo."

**"Artículo 87.** El personal de confianza puede renunciar en cualquier tiempo a su trabajo sin que tenga que exponer motivos, siempre que avise con la debida oportunidad a fin de no causar trastornos en el servicio, y para este efecto, al término de la relación laboral se cubrirá al trabajador de planta que acredite una antigüedad de 15 –quince– años en adelante, el importe de 20 –veinte– días de salario ordinario por cada año de servicios y fracción mayor de 6 –seis– meses, y 10 –diez– días por fracción menor. Asimismo, se le pagará la prima de antigüedad consistente en 20 –veinte– días de dicho salario ordinario por cada año de servicios.

"Tratándose del personal de confianza de planta que acredite una antigüedad inferior a los 15 –quince– años señalados, el patrón liquidará únicamente 20 –veinte– días de salario ordinario por cada año de servicios y fracción mayor de 6 –seis– meses, y 10 –diez– días por fracción menor.

"El tiempo extra ocasional y la compensación se aumentarán a la liquidación, tratándose de personal de confianza de planta, que en el caso tenga asignado (sic) estos conceptos.

"Para este exclusivo caso, al salario ordinario que sirve de base para su cálculo, se incrementará la proporción diaria del importe de la canasta básica de alimentos y de gas doméstico."

**29.** De lo anterior, se aprecia que la prima de antigüedad a que se refieren los mencionados reglamentos, es la prima de antigüedad a cuyo pago se obliga a los patrones en la Ley Federal del Trabajo, respecto de la cual no puede haber cumplimiento en términos inferiores a los legales, ni podría desnaturalizarse la prestación, pretendiendo que con su pago se extinguiera el reconocimiento de la antigüedad genérica con base en la cual fue pagada y, por ende, no impide que sea computada tal antigüedad en caso de que se reanude la relación laboral, en un momento posterior con la misma parte patronal.

**30.** Por otra parte, en los casos que dieron origen a la mencionada contradicción de tesis respecto del reclamo de reconocimiento de antigüedad para la



pensión jubilatoria, se encontraba vigente el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios de dos mil,<sup>13</sup> a excepción del amparo directo 717/2016 (respecto del cual el Pleno del Primer Circuito en Materia de Trabajo, contendiente, especificó que no se expuso el fundamento de la pretensión, si era con base en algún reglamento, o contrato colectivo), y el amparo directo 509/2019, en que la demanda laboral se instauró el trece de junio de dos mil dieciséis.

**31.** El mencionado Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, vigente a partir del uno de agosto del año dos mil, preveía la necesidad de obtener cierta antigüedad para efectos de la pensión jubilatoria, de ahí, la pretensión de los trabajadores de que se acumulara la antigüedad de periodos discontinuos, como se aprecia de su artículo 82:

**"Artículo 82.** El patrón podrá jubilar a su personal de confianza de planta, por vejez y por incapacidad total y permanente para el trabajo, de conformidad con las siguientes reglas:

"I. Jubilación por vejez. El personal de planta confianza cuando acredite 25 –veinticinco– años de servicios y 55 –cincuenta y cinco– de edad, tendrá

<sup>13</sup> Es aplicable por las razones que informa, la jurisprudencia 2a./J. 9/2011 (10a.), registro digital: 2000022, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 4, diciembre de 2011, página 2987, que indica: "PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. EL REGLAMENTO DE TRABAJO DE SU PERSONAL DE CONFIANZA APLICABLE PARA EL OTORGAMIENTO DE LA PENSIÓN POR JUBILACIÓN (EDAD Y AÑOS DE SERVICIOS), ES EL QUE ESTÉ VIGENTE AL MOMENTO EN QUE EL TRABAJADOR DA POR TERMINADA SU RELACIÓN LABORAL. Conforme al artículo 82, fracción I, de los Reglamentos de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, vigente hasta el 31 de julio de 2000 y en vigor a partir del 1o. de agosto siguiente, los trabajadores de confianza podrán recibir la pensión jubilatoria cuando satisfagan los requisitos de procedencia, esto es, haber cumplido 55 años de edad y 25 de servicios, derecho que se encuentra condicionado a la terminación de la relación de trabajo con el patrón; pues mientras aquél continúe ligado a la relación laboral estará manifestando su deseo de no obtener todavía una pensión jubilatoria y, como consecuencia de ello, éste no estará obligado a concederla. Así, como las normas que contienen prestaciones extralegales son de interpretación estricta, la obligación del patrón de otorgar la pensión jubilatoria a un trabajador de confianza que satisfizo los requisitos de edad y años de servicios, está supeditado a que éste termine voluntariamente la relación de trabajo, en cuyo caso la regla aplicable para su otorgamiento será la vigente al momento de la separación."



derecho a una pensión pagadera cada catorce días, que se calculará tomando como base el 80% –ochenta por ciento– del promedio de los salarios ordinarios que hubiere percibido en puestos permanentes en el último año de servicios y en proporción al tiempo laborado en cada uno de ellos, salvo que el último puesto de planta lo hubiere adquirido 60 –sesenta– días antes de la fecha de su jubilación, en cuyo caso se tomará como base el salario ordinario de este último puesto de planta para establecer su pensión jubilatoria; por cada año más de servicios prestados después de cumplidos los 25 –veinticinco–, la pensión jubilatoria se incrementará en un 4% –cuatro por ciento– hasta llegar al 100% –cien por ciento– como máximo.

"Al personal de planta confianza que acredite 30 –treinta– años o más de servicios, y 55 –cincuenta y cinco– años de edad como mínimo, y aquellos que acrediten 35 –treinta y cinco– años o más de servicios sin límite de edad, se les tomará como base para fijar la pensión, el salario ordinario del puesto de planta que tengan en el momento de obtener su jubilación. En estos casos, el patrón tendrá la facultad de jubilar al trabajador y éste la obligación de aceptar su jubilación.

"II. Jubilaciones por incapacidad permanente derivada de riesgo de trabajo.– El personal de planta confianza que a consecuencia de un riesgo de trabajo le resulte, previa valuación del médico del patrón, una incapacidad del 50% –cincuenta por ciento– y hasta un 69.9% –sesenta y nueve punto nueve por ciento– de la total permanente, que lo imposibilite para el trabajo, y registre 16 –dieciséis– años de antigüedad incluidos los 3 –tres– años de espera establecidos en el inciso g) del Artículo 66 de este Reglamento, y se haya agotado la posibilidad de su reubicación, se le otorgará una pensión jubilatoria sobre la base del 60% –sesenta por ciento– del promedio del salario ordinario que hubiere disfrutado durante el último año de servicios y en proporción al tiempo laborado en cada puesto. La pensión jubilatoria se incrementará con un 4% –cuatro por ciento– más por cada año de servicios prestados después de cumplidos los 16 –dieciséis– años, sin que exceda del 100% –cien por ciento–.

"El trabajador de planta confianza afectado por una incapacidad permanente derivada de riesgo de trabajo de un 70% –setenta por ciento– de la total permanente en adelante y que acredite 4 –cuatro– años de antigüedad, se le



otorgará una jubilación al 40% –cuarenta por ciento– del promedio de los salarios ordinarios que hubiere disfrutado en el último año de servicios y en proporción al tiempo laborado en cada puesto. Por cada año más de servicios prestados después de cumplidos los cuatro, la pensión jubilatoria se incrementará en un 4% –cuatro por ciento– hasta llegar al 100% –cien por ciento– como máximo.

"El trabajador de planta confianza afectado por una incapacidad parcial permanente derivada de riesgo de trabajo y dictaminada por los médicos del patrón, que lo imposibilite para el trabajo o para desempeñar el puesto de planta y no sea posible su reacomodo en otras actividades en términos del inciso g) del artículo 66 de este reglamento, tendrá derecho a la jubilación siempre y cuando acredite 20 –veinte– años de servicios cuando menos, la pensión se fijará al 60% –sesenta por ciento– del salario ordinario disfrutado en el último puesto de planta en el momento de obtener su jubilación, incrementándose por cada año más de servicios después de cumplidos los veinte con un 4% –cuatro por ciento– hasta llegar al 100% –cien por ciento– como máximo.

"Cuando el trabajador de planta incapacitado registre 17 –diecisiete– años o más de servicios, se acreditará el tiempo de espera por anticipado señalado en el inciso g) del artículo 66 de este reglamento para incrementar la pensión jubilatoria, sin que en ningún caso pueda exceder del 100% –cien por ciento–.

"III. Jubilaciones por incapacidad permanente para el trabajo derivada de riesgo no profesional. –El personal de planta confianza que justifique estar incapacitado previo dictamen del médico del patrón por riesgo no profesional para desempeñar su puesto de planta o cualquier otro, o que no pueda ser reacomodado en un puesto compatible a su incapacidad y acredite un mínimo de 20 –veinte– años de servicios, tendrá derecho a ser jubilado. La pensión se calculará tomando como base el 60% –sesenta por ciento– del salario ordinario del último puesto de planta, incrementándose en un 4% –cuatro por ciento– por cada año más de servicios después de cumplidos los 20 –veinte–, hasta llegar al 100% –cien por ciento– como máximo.

"Cuando el trabajador de planta confianza incapacitado sólo tenga 17 –diecisiete– años o más de servicios, el patrón se obliga a acreditar por anticipado



el tiempo de espera señalado en el párrafo quinto de la fracción II del artículo 67 de este reglamento, para efectos de incrementar la pensión, sin que pueda exceder del 100% –cien por ciento–.

"Los porcentajes de jubilación a que se refieren las reglas anteriores, serán incrementados con un 1% –uno por ciento– por cada trimestre de servicios excedentes de los años completos, y por fracciones menores de un trimestre, se aplicará un 1% –uno por ciento– y por fracciones mayores, lo que corresponda.

"IV. Prima de antigüedad. El personal de confianza de planta que obtenga su jubilación recibirá además una prima de antigüedad por sus servicios prestados, consistente en 20 –veinte– días del salario ordinario que perciba por cada año de antigüedad acreditada. Por cada mes que exceda del último año de servicios se le aplicará el importe de un día y sesenta y seis centésimas del salario ordinario.

"V. La pensión jubilatoria a que se refieren las reglas I, II y III, se integra con los conceptos que se señalan en el capítulo V de este reglamento, la cual se aumentará en su caso, con la proporción diaria del tiempo extra ocasional (TEO) que establece el artículo 26 y de la compensación a que se refiere el artículo 50 de este reglamento, para fijar tanto el monto de la pensión jubilatoria como para la liquidación de la prima de antigüedad.

"VI. El pago de la pensión jubilatoria se efectuará mediante depósito en institución bancaria a través de tarjeta de débito, sin costo para el interesado."

**32.** Y el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias, vigente a partir del dieciséis de diciembre de dos mil quince, bajo distintas condiciones, también contempla la antigüedad como un requisito para acceder a la jubilación, el cual dispone:

**"Artículo 82.** El patrón podrá jubilar a su personal de confianza de planta, o éste podrá ejercer su derecho al retiro, por vejez y por incapacidad total y permanente para el trabajo, de conformidad con las siguientes reglas:



"Regla I. Sistema de Ahorro para el Retiro: El retiro de los trabajadores contratados a partir del 1 de enero de 2016, podrá ejercerse a partir de los 60 años de edad y 30 años de servicios y se financiará a través de un esquema de aportaciones a cuentas individuales, que permitan la portabilidad con el Sistema de Ahorro para el Retiro, de acuerdo con lo siguiente:

"A. Aportaciones básicas: Las que realizan los trabajadores y el patrón de acuerdo con el porcentaje del salario base de aportación determinado en el apéndice de valores.

"B. Aportaciones complementarias: El patrón realizará una aportación complementaria correspondiente al porcentaje determinado en el apéndice de valores, del salario base de aportación.

"C. Aportaciones solidarias: Los trabajadores podrán hacer aportaciones voluntarias a su cuenta individual y el patrón aportará por concepto de ahorro solidario la misma cantidad, siempre y cuando no exceda del porcentaje determinado en el apéndice de valores, del salario base de aportación.

"D. Salario base de aportación: Es el conformado por los siguientes conceptos:

"i. Salario ordinario que establece el artículo 42 de este reglamento.

"ii. Tiempo extra ocasional (TEO) que establece el artículo 26 de este reglamento.

"iii. Compensación a que se refiere el artículo 50 de este reglamento.

"iv. Canasta básica de alimentos a que se refiere el artículo 49 de este reglamento.

"v. Gas doméstico a que se refiere el artículo 51 de este reglamento.

"vi. Gasolina y lubricantes a que se refiere el artículo 52 de este reglamento.



"E. Periodicidad de las aportaciones: El patrón retendrá de la liquidación de salarios al trabajador, el importe de las aportaciones a su cargo y las depositará conjuntamente con las aportaciones patronales, en la cuenta individual del trabajador. De todos los movimientos que se realicen en esta cuenta, se informará al trabajador a través del estado de cuenta que emita la institución que administre su cuenta individual.

"F. Aportación 'SAR-PEMEX': El patrón realizará una aportación correspondiente al porcentaje establecido en el apéndice de valores de los conceptos de salario tabulado, renta de casa, tiempo extra ocasional y compensación; en el caso de trabajadores de turno se adicionará el tiempo extra fijo.

"G. La administración de los fondos a que se refiere este artículo, se realizará por una institución autorizada por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

"En caso de que el trabajador no logre el retiro en los términos de esta regla, podrá transferir el monto íntegro de su cuenta individual a la administradora de fondos para el retiro (AFORE) de su elección.

"Regla II. Jubilación por vejez: El personal de planta confianza, contratado hasta el 31 de diciembre de 2015, tendrá derecho a una pensión pagadera cada catorce días, siempre que acredite los siguientes supuestos:

"1. Haber cumplido 60 años de edad y acreditar 30 años de servicios, al 31 de julio de 2021, o

"2. A partir del 1 de agosto de 2021, haber cumplido 65 años de edad y acreditar 30 años de servicios.

"Dicha pensión se calculará tomando como base el 100% del promedio de los salarios ordinarios que hubiere percibido en puestos permanentes en el último año de servicios y en proporción al tiempo laborado en cada uno de ellos, salvo que el último puesto de planta lo hubiere adquirido 60 días antes de la fecha de su jubilación, en cuyo caso se tomará como base el salario ordinario de este último puesto de planta para establecer su pensión jubilatoria.



"Al personal de planta confianza que acredite 40 años o más de servicios sin límite de edad, se le tomará como base para fijar la pensión, el 100% del promedio de los salarios ordinarios que hubiere percibido en puestos permanentes en el último año de servicios y en proporción al tiempo laborado en cada uno de ellos, salvo que el último puesto de planta lo hubiere adquirido 60 días antes de la fecha de su jubilación, en cuyo caso se tomará como base el salario ordinario de este último puesto de planta para establecer su pensión jubilatoria. En estos casos, el patrón tendrá la facultad de jubilar al trabajador y éste, la obligación de aceptar su jubilación.

"Regla III. Jubilaciones por incapacidad permanente derivada de riesgo de trabajo. El personal de planta confianza que a consecuencia de un riesgo de trabajo le resulte, previa valuación del médico del patrón, una incapacidad del 50% y hasta un 69.9% de la total permanente, que lo imposibilite para el trabajo, y registre 16 años de antigüedad incluidos los 3 años de espera establecidos en el inciso g) del artículo 66 de este reglamento, y se haya agotado la posibilidad de su reubicación, se le otorgará una pensión jubilatoria sobre la base del 60% del promedio del salario ordinario que hubiere disfrutado durante el último año de servicios y en proporción al tiempo laborado en cada puesto. La pensión jubilatoria se incrementará con un 4% más por cada año de servicios prestados después de cumplidos los 16 años, sin que exceda del 100%.

"El trabajador de planta confianza afectado por una incapacidad permanente derivada de riesgo de trabajo de un 70% de la total permanente en adelante y que acredite 4 años de antigüedad, se le otorgará una jubilación al 40% del promedio de los salarios ordinarios que hubiere disfrutado en el último año de servicios y en proporción al tiempo laborado en cada puesto. Por cada año más de servicios prestados después de cumplidos los cuatro, la pensión jubilatoria se incrementará en un 4% hasta llegar al 100% como máximo.

"El trabajador de planta confianza afectado por una incapacidad parcial permanente derivada de riesgo de trabajo y dictaminada por los médicos del patrón, que lo imposibilite para el trabajo o para desempeñar el puesto de planta y no sea posible su reacomodo en otras actividades en términos del inciso g) del artículo 66 de este reglamento, tendrá derecho a la jubilación siempre y cuando acredite 20 años de servicios cuando menos, la pensión se fijará al 60% del salario ordinario disfrutado en el último puesto de planta en el momento de



obtener su jubilación, incrementándose por cada año más de servicios después de cumplidos los veinte con un 4% hasta llegar al 100% como máximo.

"Cuando el trabajador de planta incapacitado registre 17 años o más de servicios, se acreditará el tiempo de espera por anticipado señalado en el inciso g) del artículo 66 de este reglamento para incrementar la pensión jubilatoria, sin que en ningún caso pueda exceder del 100%.

"Regla IV. Jubilaciones por incapacidad permanente para el trabajo derivada de riesgo no profesional: El personal de planta confianza que justifique estar incapacitado previo dictamen del médico del patrón por riesgo no profesional para desempeñar su puesto de planta o cualquier otro, o que no pueda ser reacomodado en un puesto compatible a su incapacidad y acredite un mínimo de 20 años de servicios, tendrá derecho a ser jubilado. La pensión se calculará tomando como base el 60% del salario ordinario del último puesto de planta, incrementándose en un 4% por cada año más de servicios después de cumplidos los 20, hasta llegar al 100% como máximo.

"Cuando el trabajador de planta confianza incapacitado sólo tenga 17 años o más de servicios, el patrón se obliga a acreditar por anticipado el tiempo de espera señalado en el párrafo quinto de la fracción II del artículo 67 de este reglamento, para efectos de incrementar la pensión, sin que pueda exceder del 100%. ..."

**33.** Por otro lado, en el asunto que dio origen a la ejecutoria del Tribunal Colegiado contendiente, se advierte que el trabajador fue liquidado por un convenio sindical, respecto del periodo cuya acumulación de antigüedad genérica pretendió, y en la demanda de amparo precisa que tuvo el propósito de obtener los beneficios de la pensión jubilatoria a que se refiere la cláusula 134 del contrato colectivo, la cual contempla como requisito la antigüedad para poder acceder a tal prestación, en cualquiera de las modalidades que prevé,<sup>14</sup> como se observa a continuación:

<sup>14</sup> De la ejecutoria del Tribunal Colegiado de referencia se advierte que el trabajador presentó su demanda laboral en dos mil diez, es decir, durante la vigencia del contrato colectivo de trabajo que rigió de dos mil nueve a dos mil once.



"**Cláusula 134.** El patrón se obliga a otorgar el beneficio de la jubilación a sus trabajadores de planta sindicalizados, por vejez y por incapacidad total y permanente para el trabajo, de conformidad con las siguientes reglas:

**"I. Jubilaciones por vejez.** Los trabajadores que acrediten 25 años de servicios y 55 años de edad, tendrán derecho a una pensión pagadera cada catorce días, que se calculará tomando como base el 80% –ochenta por ciento– del promedio de salarios ordinarios que hayan disfrutado en puestos permanentes en el último año de servicios y en proporción al tiempo laborado en cada uno de dichos puestos, salvo que su último puesto de planta lo haya adquirido sesenta días antes a la fecha de su jubilación, en cuyo caso se tomará como base el salario ordinario de este último puesto para establecer su pensión jubilatoria; por cada año más de servicios prestados después de cumplidos los 25, la pensión jubilatoria se incrementará en un 4% –cuatro por ciento– hasta llegar al 100% –cien por ciento– como máximo.

"A los trabajadores que acreditan 30 años o más de servicios, y 55 años de edad como mínimo, y aquellos que acreditan 35 años o más de servicios sin límite de edad, se les tomará como base para fijar la pensión, el salario del puesto de planta que tengan en el momento de obtener su jubilación. En estos casos y previo acuerdo con el sindicato, el patrón tendrá la facultad de jubilar al trabajador y éste la obligación de aceptar su jubilación.

**"II. Jubilaciones por incapacidad permanente derivada de riesgo de trabajo.** Los trabajadores de planta que a consecuencia de un riesgo de trabajo les resulte, previa valuación del médico perito del patrón, una incapacidad del 50% –cincuenta por ciento– y hasta el 69.9% –sesenta y nueve punto nueve por ciento– de la permanente total y, registren 16 años de antigüedad incluyendo los 3 años de espera que establece la cláusula 123 de este contrato, tendrán derecho a ser jubilados, siempre y cuando se haya agotado la posibilidad de su reubicación, asignándoles una pensión jubilatoria sobre la base del 60% –sesenta por ciento– del promedio del salario ordinario que hubieren disfrutado durante el último año de servicios y en proporción al tiempo laborado en cada puesto. La pensión jubilatoria se incrementará con un 4% –cuatro por ciento– más por cada año de servicios prestados después de cumplidos los 16 años, sin que exceda del 100% –cien por ciento–.



"Los trabajadores afectados de incapacidad permanente derivada de riesgo de trabajo del 70% –setenta por ciento– de la total en adelante, tendrán derecho a ser jubilados siempre que acrediten haber alcanzado 4 años de servicios cuando menos. La pensión jubilatoria se fijará tomando como base el 40% –cuarenta por ciento– del promedio del salario ordinario que hubiera disfrutado en el último año de servicios y en proporción al tiempo laborado en cada puesto. Por cada año más de servicios prestados después de cumplidos los 4, la pensión jubilatoria se incrementará en un 4% –cuatro por ciento– hasta llegar al 100% –cien por ciento– como máximo.

"Los trabajadores afectados de incapacidad parcial permanente derivada de riesgo de trabajo dictaminada por los médicos del patrón, que los imposibilite para el trabajo o para desempeñar su puesto de planta y que en los términos de la cláusula 123 no acepten su reacomodo en otro cuyas actividades puedan desempeñar, tendrán derecho a la jubilación siempre y cuando acrediten haber alcanzado 20 años de servicios cuando menos. La pensión jubilatoria se fijará tomando como base el 60% –sesenta por ciento– del salario ordinario que hubiera disfrutado el trabajador en su puesto de planta, en el momento de obtener su jubilación; por cada año más de servicios prestados después de cumplidos los 20, la pensión jubilatoria se incrementará en un 4% –cuatro por ciento– hasta llegar al 100% –cien por ciento– como máximo.

"Cuando el trabajador incapacitado sólo tenga 17 años o más de servicios, el patrón se obliga a acreditar por anticipado, el tiempo de espera señalado en la cláusula 123 de este contrato, para efectos de incrementar su pensión jubilatoria, sin que en ningún caso pueda exceder del 100% –cien por ciento–.

"Estas jubilaciones serán adicionales a las indemnizaciones por riesgos de trabajo derivados de incapacidades permanentes, que el patrón asimismo acepta pagar en los términos de este contrato."

**"III. Jubilaciones por incapacidad permanente para el trabajo derivada de riesgo no profesional.** Los trabajadores que justifiquen estar incapacitados por riesgo no profesional para desempeñar su puesto de planta o cualquier otro, o que no puedan ser reacomodados en los términos de este contrato, tendrán



derecho a ser jubilados, siempre que acrediten un mínimo de 20 años de servicios. La pensión se calculará tomando como base el 60% –sesenta por ciento– del salario ordinario del último puesto de planta; por cada año más de servicios prestados después de cumplidos los 20, la pensión jubilatoria se incrementará en un 4% –cuatro por ciento– hasta llegar al 100% –cien por ciento– como máximo.

"Cuando el trabajador incapacitado sólo tenga 17 años o más de servicios, el patrón se obliga a acreditar por anticipado el tiempo de espera señalado en la cláusula 122 de este contrato, para efectos de incrementar su pensión jubilatoria, sin que en ningún caso pueda exceder del 100% –cien por ciento–."

"IV. Los porcentajes de jubilación a que se refiere esta cláusula, serán incrementados con un 1% –uno por ciento– por cada trimestre de servicios excedentes de los años completos, en la inteligencia de que por fracciones menores de un trimestre, se aplicará un 1% –uno por ciento–; y por fracciones mayores, lo que corresponda.

"Independientemente del otorgamiento de la pensión jubilatoria, el patrón entregará al interesado una prima de antigüedad por sus servicios prestados, de veinte días de salario ordinario por cada año de antigüedad acreditada. Por cada mes que exceda al último año de servicios, se acreditará el importe de un día y 66 centésimas de salario ordinario.

"El salario ordinario a que se refieren estas reglas, es el que se detalla en la fracción XX de la cláusula 1 de este contrato."

**34.** Con base en lo anteriormente expuesto, se concluye que para el cómputo de la antigüedad genérica o de empresa de los trabajadores, ya sea de confianza o sindicalizados, se deben tomar en cuenta los diferentes periodos que la integran, aunque sean discontinuos, para efecto de calcular si se cumple o no con los requisitos para la jubilación, de conformidad con la regulación que rige a una y otra categorías de trabajadores.

**35.** Por lo anterior, es inadecuado considerar que el pago de la prima de antigüedad es incompatible con el reconocimiento de la antigüedad genérica para efectos de la jubilación, pues la antigüedad generada no se pierde cuando



hay una relación laboral que se da de manera discontinua, con independencia de que al liquidarse al trabajador se le haya pagado la prima de antigüedad, pues no es en sí misma, una prestación indemnizatoria de ésta y que, por tanto, la extinga, sino un reconocimiento que se paga al trabajador al final de la relación laboral, sin perjuicio de que dicha relación se pueda reanudar, en virtud de una contratación posterior, por lo que cuando esto sucede, debe acumularse la antigüedad genérica ya generada con antelación, en uno o varios periodos.

**36.** Por ello, si en un momento posterior a que el trabajador fue liquidado, durante la vigencia de los Reglamentos de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, de mil novecientos noventa y tres y de dos mil uno, y se le haya cubierto, entre otras prestaciones, la prima de antigüedad, se entabló nuevamente la relación laboral con Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios, o sus empresas productivas subsidiarias, ello no impide que se acumule la antigüedad genérica, a efecto de poder acceder a una pensión jubilatoria.

**37.** Lo anterior, máxime que los trabajadores de la empresa paraestatal y sus organismos subsidiarios, con anterioridad al sistema de ahorro para el retiro, no cotizaron en institución de seguridad social alguna, ni realizaron ahorro para el retiro y, por ende, desconocer la antigüedad que los trabajadores generaron en esas fuentes de trabajo podría ocasionar que en muchas ocasiones sea inaccesible para ellos el derecho a la jubilación, lo que vulneraría su derecho a la seguridad social.

#### **SIXTO.—Decisión.**

**38.** En atención a lo razonado, el criterio que debe prevalecer con carácter jurisprudencial, en términos de lo dispuesto en los artículos 218 y 225 de la Ley de Amparo, es el siguiente:

TRABAJADORES DE PETRÓLEOS MEXICANOS (PEMEX) Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. CUANDO DEMANDAN EL RECONOCIMIENTO DE LA ANTIGÜEDAD GENÉRICA PARA OBTENER SU PENSIÓN JUBILATORIA, DEBE TOMARSE EN CUENTA LA GENERADA EN LOS PERIODOS QUE LA INTEGRAN, AUNQUE SEAN DISCONTINUOS.



Hechos: Los órganos colegiados contendientes llegaron a conclusiones distintas sobre un mismo problema jurídico, pues mientras uno consideró que el derecho al reconocimiento de la antigüedad no se extingue por falta de ejercicio, en tanto subsista la relación laboral, y para efectos de la jubilación debe tomarse en cuenta la generada por los trabajadores de la empresa paraestatal y sus organismos subsidiarios en los diferentes periodos que la integran, aunque sean discontinuos, porque aun cuando tales periodos se hubieran finiquitado, ello se traduce en el pago de una indemnización que nada tiene que ver con la antigüedad; el otro estimó que el derecho al reconocimiento de la antigüedad genérica termina con motivo de la celebración de un convenio de liquidación en virtud del cual se pagó la prima de antigüedad, con lo que se extinguieron los derechos por la antigüedad generada, por lo que la jubilación no podía prosperar sobre la antigüedad que ya había sido previamente liquidada y pagada.

Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que para el cómputo de la antigüedad genérica o de empresa de los trabajadores de Petróleos Mexicanos (Pemex) y sus organismos subsidiarios, ya sea de confianza o sindicalizados, se deben tomar en cuenta los diferentes periodos que la integran, aunque sean discontinuos, para efecto de verificar si se cumple o no con los requisitos para la jubilación, de conformidad con la regulación que rige a una y otra categorías de trabajadores, con independencia de que al liquidarse al trabajador en un periodo anterior, se le haya pagado la prima de antigüedad.

Justificación: La antigüedad genérica en el empleo y el derecho al pago de la prima de antigüedad son prestaciones legales reguladas por la Ley Federal del Trabajo, por lo cual, en tanto que los trabajadores petroleros se rigen por el apartado A del artículo 123 constitucional, deben otorgarse sin perjuicio de que la parte patronal pudiera haberlo hecho en mejores condiciones, por ejemplo, mediante los Reglamentos de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, para el personal de confianza, o por el contrato colectivo, si se trata de trabajadores sindicalizados. Ahora bien, de la interpretación de los artículos 156 y 158 de la Ley Federal del Trabajo, se obtiene que la antigüedad de empresa o genérica consiste en aquella que adquieren los trabajadores desde el primer día de labores, no obstante sus interrupciones



en el servicio; mientras que del artículo 162 del mismo ordenamiento, se colige que la prima de antigüedad es una prestación otorgada al trabajador al finalizar su vida laboral como un reconocimiento a su esfuerzo y colaboración durante sus años de servicio. Por lo anterior, tanto los trabajadores de confianza (específicamente los regidos por los Reglamentos de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, vigentes hasta el 15 de diciembre de 2015), como los trabajadores sindicalizados, tienen derecho a que se les compute la antigüedad genérica generada en periodos discontinuos, con independencia de que en ellos hubiesen sido liquidados y se les hubiera pagado la prima de antigüedad, pues esta prestación es sólo un reconocimiento a su esfuerzo y colaboración durante sus años de servicio y, consecuentemente, no extingue la antigüedad genérica generada.

**39.** Por lo expuesto y fundado se

#### **RESUELVE:**

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y remítanse la tesis de jurisprudencia que se establece en este fallo, así como la parte considerativa correspondiente, a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María



Aguilar Morales (ponente), José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek.

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia y aislada PC.I.L. J/64 L (10a.), 2a./J. 63/2016 (10a.) y 2a. LXXI/2019 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de febrero de 2020 a las 10:23 horas, del viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas y del viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas; respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**TRABAJADORES DE PETRÓLEOS MEXICANOS (PEMEX) Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. CUANDO DEMANDAN EL RECONOCIMIENTO DE LA ANTIGÜEDAD GENÉRICA PARA OBTENER SU PENSIÓN JUBILATORIA, DEBE TOMARSE EN CUENTA LA GENERADA EN LOS PERIODOS QUE LA INTEGRAN, AUNQUE SEAN DISCONTINUOS.**

Hechos: Los órganos colegiados contendientes llegaron a conclusiones distintas sobre un mismo problema jurídico, pues mientras uno consideró que el derecho al reconocimiento de la antigüedad no se extingue por falta de ejercicio, en tanto subsista la relación laboral, y para efectos de la jubilación debe tomarse en cuenta la generada por los trabajadores de la empresa paraestatal y sus organismos subsidiarios en los diferentes periodos que la integran, aunque sean discontinuos, porque aun cuando tales periodos se hubieran finiquitado, ello se traduce en el pago de una indemnización que nada tiene que ver con la antigüedad; el otro estimó que el derecho al reconocimiento de la antigüedad genérica termina con motivo



de la celebración de un convenio de liquidación en virtud del cual se pagó la prima de antigüedad, con lo que se extinguieron los derechos por la antigüedad generada, por lo que la jubilación no podía prosperar sobre la antigüedad que ya había sido previamente liquidada y pagada.

**Criterio jurídico:** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que para el cómputo de la antigüedad genérica o de empresa de los trabajadores de Petróleos Mexicanos (Pemex) y sus organismos subsidiarios, ya sea de confianza o sindicalizados, se deben tomar en cuenta los diferentes periodos que la integran, aunque sean discontinuos, para efecto de verificar si se cumple o no con los requisitos para la jubilación, de conformidad con la regulación que rige a una y otra categorías de trabajadores, con independencia de que al liquidarse al trabajador en un periodo anterior, se le haya pagado la prima de antigüedad.

**Justificación:** La antigüedad genérica en el empleo y el derecho al pago de la prima de antigüedad son prestaciones legales reguladas por la Ley Federal del Trabajo, por lo cual, en tanto que los trabajadores petroleros se rigen por el apartado A del artículo 123 constitucional, deben otorgarse sin perjuicio de que la parte patronal pudiera haberlo hecho en mejores condiciones, por ejemplo, mediante los Reglamentos de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, para el personal de confianza, o por el contrato colectivo, si se trata de trabajadores sindicalizados. Ahora bien, de la interpretación de los artículos 156 y 158 de la Ley Federal del Trabajo, se obtiene que la antigüedad de empresa o genérica consiste en aquella que adquieren los trabajadores desde el primer día de labores, no obstante sus interrupciones en el servicio; mientras que del artículo 162 del mismo ordenamiento, se colige que la prima de antigüedad es una prestación otorgada al trabajador al finalizar su vida laboral como un reconocimiento a su esfuerzo y colaboración durante sus años de servicio. Por lo anterior, tanto los trabajadores de confianza (específicamente los regidos por los Reglamentos de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, vigentes hasta el 15 de diciembre de 2015), como los trabajadores sindicalizados, tienen derecho a que se les compute la antigüedad genérica generada en periodos discontinuos, con independencia de que en



ellos hubiesen sido liquidados y se les hubiera pagado la prima de antigüedad, pues esta prestación es sólo un reconocimiento a su esfuerzo y colaboración durante sus años de servicio y, consecuentemente, no extingue la antigüedad genérica generada.

## 2a./J. 62/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 96/2020. Entre las sustentadas por el Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el entonces Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Circuito. 7 de octubre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Liliana Hernández Paniagua.

### **Tesis y criterio contendientes:**

El Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 26/2019, la cual dio origen a la tesis de jurisprudencia PC.I.L. J/64 L (10a.), de título y subtítulo: "TRABAJADORES DE CONFIANZA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. CUANDO DEMANDAN EL RECONOCIMIENTO DE LA ANTIGÜEDAD GENÉRICA PARA OBTENER SU PENSIÓN JUBILATORIA, DEBE TOMARSE EN CUENTA LA GENERADA EN LOS PERIODOS QUE LA INTEGRAN AUNQUE SEAN DISCONTINUOS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de febrero de 2020 a las 10:23 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 75, Tomo II, febrero de 2020, página 1989, con número de registro digital: 2021679; y,

El sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver el amparo directo 724/2017.

Tesis de jurisprudencia 62/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de octubre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de marzo de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 16 de marzo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 30 de marzo de 2021. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

