PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 24

Tomo III

Noviembre de 2015

Plenos de Circuito

México 2015

Impreso en México
Printed in Mexico

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La compilación y edición de esta Gaceta estuvieron a cargo
de la Coordinación de Compilación y
Sistematización de Tesis de la Suprema
Corte de Justicia de la Nación

PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 24

Tomo III

Noviembre de 2015

Plenos de Circuito

México 2015

DIRECTORIO

Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis:

Cielito Bolívar Galindo
Coordinadora

Erika Arellano Hobelsberger
Subdirectora General de Compilación
del Semanario Judicial de la Federación

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presidente: Ministro Luis María Aguilar Morales

PRIMERA SALA

Presidente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena

Ministros José Ramón Cossío Díaz
Jorge Mario Pardo Rebolledo
Olga Sánchez Cordero de García Villegas
Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

SEGUNDA SALA

Presidente: Ministro Alberto Pérez Dayán

Ministros José Fernando Franco González Salas
Margarita Beatriz Luna Ramos
Eduardo Medina Mora Icaza
Juan N. Silva Meza

CUARTA PARTE
PLENOS DE CIRCUITO

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

(Continuación)

MULTAS ADMINISTRATIVAS. AL CONSTITUIR APROVECHAMIENTOS QUE ADQUIEREN LA NATURALEZA DE CRÉDITOS FISCALES, EN LA SUSPENSIÓN CONTRA SU COBRO DEBE GARANTIZARSE EL INTERÉS FISCAL, CONFORME AL ARTÍCULO 135 DE LA LEY DE AMPARO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 23/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS NOVENO Y DÉCIMO SEGUNDO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 13 DE OCTUBRE DE 2015. MAYORÍA DE DIECINUEVE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JOEL CARRANCO ZÚÑIGA, HUMBERTO SUÁREZ CAMACHO, MIGUEL DE JESÚS ALVARADO ESQUIVEL, GUILLERMINA COUTIÑO MATA, ALFREDO ENRIQUE BÁEZ LÓPEZ, FRANCISCO GARCÍA SANDOVAL, MARÍA GUADALUPE SAUCEDO ZAVALA, JORGE ARTURO CAMERO OCAMPO, URBANO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, ARTURO CÉSAR MORALES RAMÍREZ, ROLANDO GONZÁLEZ LICONA, GASPAR PAULÍN CARMONA, DAVID DELGADILLO GUERRERO, MARÍA GUADALUPE MOLINA COVARRUBIAS, GERMÁN EDUARDO BALTAZAR ROBLES, ARMANDO CRUZ ESPINOSA, IRMA LETICIA FLORES DÍAZ, GUADALUPE RAMÍREZ CHÁVEZ Y PABLO DOMÍNGUEZ PEREGRINA. DISIDENTE: JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS. PONENTE: URBANO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ. SECRETARIO: JORGE JESÚS BELTRÁN PINEDA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito **es competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, de la Ley de Amparo, 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Acuerdo General 11/2014, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de mayo de dos mil catorce, así como en lo dispuesto en el Acuerdo General 3/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de febrero de dos mil trece; modificado por los Acuerdos Generales 22/2013 y 53/2014, también del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil trece y el veintiuno de noviembre de dos mil catorce, respectivamente. En virtud de que se trata de una contradicción suscitada entre

criterios de Tribunales Colegiados de Circuito, en un tema que corresponde a la materia administrativa, de la especialidad de este Pleno de Circuito.

SEGUNDO.—La contradicción de tesis **se denunció por parte legitimada** para ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, ya que la formuló el Magistrado Edwin Noé García Baeza, presidente del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, esto es, uno de los integrantes del Tribunal Colegiado que sustenta uno de los criterios en posible contradicción.

TERCERO.—Para estar en aptitud de establecer si existe la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, el criterio jurisprudencial que debe prevalecer, es preciso tener en cuenta las consideraciones esenciales que sustentan las posturas de los Tribunales Colegiados de Circuito que aquí intervienen.

a. En sesión de cuatro de agosto de dos mil catorce, el **Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, resolvió el recurso de queja **QA. 148/2014**, interpuesto por el quejoso **********, en contra del auto de veinticuatro de julio de dos mil catorce, dictado en el cuaderno incidental relativo al juicio de amparo indirecto **********, del índice del Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal –*en el que el Juez Federal resolvió conceder la suspensión provisional solicitada en contra del acto reclamado (consistente en el proveído de dos de mayo de dos mil catorce, en donde la Quinta Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, le impuso al quejoso una multa por el equivalente a cincuenta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y su ejecución), fijando una garantía en términos de lo dispuesto por el artículo 135 de la Ley de Amparo*–; conforme a las consideraciones siguientes:

"SÉPTIMO.—En su único agravio, el inconforme, medularmente, se duele que el Juez de Distrito, al suspender la ejecución de la multa administrativa reclamada, le fijó una garantía en términos de lo dispuesto por el artículo 135 de la Ley de Amparo, no obstante, señala que en el caso sometido a consideración, las multas tengan el carácter de contribuciones.

"De ahí que el inconforme en la presente instancia alegue que el juzgador de amparo debió otorgar la suspensión en contra de la multa que se reclama, sin que medie garantía de interés fiscal alguna, en razón de que la naturaleza de la multa reclamada tiene el carácter de aprovechamiento y no de contribución.

"Pues refiere el ahora recurrente, que de lo contrario, se le causaría un mayor perjuicio en su esfera jurídica.

"El argumento sintetizado en los párrafos que anteceden, resulta **inoperante**.

"Lo anterior es así, pues sobre el tópico que atañe su inconformidad, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio en el sentido de que las multas administrativas son aprovechamientos y la suspensión contra su cobro debe garantizarse conforme al artículo 135 de la Ley de Amparo.

"El criterio en cita es la jurisprudencia 2a./J. 138/2008, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 445 del Tomo XXVIII, octubre de 2008, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuya sinopsis reza:

"'MULTAS ADMINISTRATIVAS, SON APROVECHAMIENTOS Y LA SUSPENSIÓN CONTRA SU COBRO DEBE GARANTIZARSE CONFORME AL ARTÍCULO 135 DE LA LEY DE AMPARO.' (se transcribe texto)

"De la jurisprudencia anterior se desprende que Nuestro Máximo Tribunal del País, en efecto, ya ha determinado que no obstante que las multas administrativas constituyen aprovechamientos, en términos de lo dispuesto en el artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación, lo cierto es que **adquieren la naturaleza de créditos fiscales, exigibles, por ende, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, conforme a los artículos 4 y 145 del código en cita**; de ahí que solicitarse la suspensión al promoverse el juicio de amparo contra el cobro de dichas multas administrativas, el interés fiscal debe garantizarse como lo señala el artículo 135 de la Ley de Amparo.

"Consecuentemente, el argumento del ahora recurrente, donde señala que el juzgador de amparo debió de otorgar la suspensión en contra de la multa que se reclama, sin que medie garantía de interés fiscal alguna, en razón de que la naturaleza de la multa reclamada tiene el carácter de aprovechamiento y no de contribución, deviene **inoperante**, pues tal cuestión, ya fue definida por Nuestro Máximo Tribunal del País en la jurisprudencia 2a./J. 138/2008, señalada en los párrafos que anteceden.

"Sin que pase por alto para este órgano colegiado que la jurisprudencia invocada, si bien se emitió analizando el artículo 135 de la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece; sin embargo, la actual Ley de

Amparo, en el mismo precepto, establece el mismo sentido, en cuanto a la forma de garantizarse un crédito fiscal e, incluso, el actual y vigente hace alusión a la ejecución o cobro de **créditos de naturaleza fiscal**, como lo son las multas administrativas, que si bien constituyen accesorios de los aprovechamientos, en términos de lo dispuesto en el artículo 11 del Código Fiscal del Distrito Federal, lo cierto es que adquieren **la naturaleza de créditos fiscales, exigibles, por ende, mediante el procedimiento administrativo de ejecución**, conforme al artículo 372 del citado código tributario.

"De lo anterior, que al solicitarse la suspensión al promoverse el juicio de amparo contra su cobro, el interés fiscal debe garantizarse como lo señala el artículo 135 de la Ley de Amparo.

"Resulta aplicable, al respecto, la jurisprudencia número 1a./J. 14/97, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página número 21 del Tomo V, abril de 1997, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, que a la letra dice:

"'AGRAVIOS INOPERANTES. INNECESARIO SU ANÁLISIS CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA.' (se transcribe texto)

"Por último, debe señalarse que **resultan inaplicables los criterios** que refiere el recurrente en su recurso, de rubros: 'SUSPENSIÓN. TRATÁNDOSE DE MULTAS ADMINISTRATIVAS NO DEBE EXIGIRSE LA GARANTÍA SEÑALADA EN EL ARTÍCULO 135, DE LA LEY DE AMPARO.', 'MULTAS ADMINISTRATIVAS SUSPENSIÓN PROCEDENTE LA EJECUCIÓN DE.' y 'MULTAS ADMINISTRATIVAS, SUSPENSIÓN, ES INNECESARIO SU DEPÓSITO PARA OBTENER LA.', emitidas por diversos Tribunales Colegiados de Circuito, pues como se dijo, existe jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que supera aquellos criterios y que resuelve el tema que nos atañe.

"En las relatadas consideraciones, ante lo **inoperante** del agravio toral del recurrente, en lo que es materia del recurso, lo que procede es declarar infundado el recurso de queja. …"

b. Por su parte, en sesión de veintitrés de abril de dos mil quince, el **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, resolvió el recurso de queja **QA. 122/2015**, interpuesto por la quejosa **********, en contra del proveído pronunciado el veinte de abril de dos mil quince, en el juicio de amparo **********, del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal *–en el que se concedió la suspensión provisional solicitada para el efecto de que la autoridad*

*responsable, director ejecutivo de Vigilancia Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal, no hiciera efectiva la multa impuesta a la quejosa en la resolución **********, de diez de septiembre de dos mil catorce, pero condicionando su efectividad a que la quejosa constituya la garantía al interés fiscal ante la autoridad exactora, de conformidad con el artículo 135 de la Ley de Amparo*–; en términos de los razonamientos que se reproducen a continuación:

"SÉPTIMO.— ...

"**18. Estudio.** En contra del referido acuerdo, en el único agravio expuesto, la recurrente argumenta, básicamente:

"**19.** Que le causa perjuicio el acuerdo recurrido, toda vez que el a quo condiciona el otorgamiento de la suspensión provisional al otorgamiento de una garantía, no obstante que la multa, cuya ejecución se suspende, es de naturaleza exclusivamente administrativa.

"**20.** Afirma lo anterior, pues el juzgador requiere el otorgamiento de una garantía para que surta efectos la suspensión provisional concedida, con base en una indebida interpretación del artículo 135 de la Ley de Amparo vigente.

"**21.** Que lo anterior es así, pues resulta relevante el hecho de que el legislador haya decidido incluir el calificativo naturaleza fiscal, al referirse a contribuciones y créditos, aunado a que el citado numeral exige que se fije garantía únicamente tratándose de actos relativos a la determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos exclusivamente tributarios.

"**22.** De ahí que estime que, en el caso de multas, conforme al actual parámetro establecido en el régimen vigente del juicio de amparo, procede la fijación de la garantía única y exclusivamente cuando se trate de sanciones económicas establecidas en la comisión de infracciones relacionadas con la materia tributaria.

"**23.** Por tanto, estima que no procedía la fijación de la garantía, pues la multa fue impuesta por una autoridad administrativa por la presunta infracción de una norma de tal naturaleza, por lo que de modo alguno se relacionan con la materia tributaria, ello con independencia de que la Segunda Sala del Alto Tribunal del País haya sustentado que, a efecto de hacerlas efectivas, se sigue el procedimiento administrativo de ejecución.

"**24.** De los argumentos sintetizados se advierte que éstos se encuentran encaminados a crear convicción en este órgano jurisdiccional, en el sentido de que fue incorrecto que en la resolución recurrida se estableciera la existencia de un requisito de efectividad para que surtiera efectos la suspensión concedida, en la medida que considera que no se encuentra obligada a garantizar el interés fiscal, porque la multa sobre la que se solicitó la suspensión es de naturaleza administrativa, puesto que no deriva de la comisión de infracciones relacionadas con la materia tributaria y, por tanto, no debe condicionarse su efectividad en términos del artículo 135 de la Ley de Amparo vigente.

"**25.** Precisado lo anterior, debe decirse que de los artículos 135 y 136 de la Ley de Amparo se desprenden los requisitos de eficacia de la suspensión, y se refieren a las condiciones que el quejoso debe cumplir para que surta efectos la suspensión concedida y se refieren al aspecto de la causación de los efectos de dicha medida cautelar.

"**26.** Así, del artículo 135 de la Ley de Amparo se advierte que podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado y que dicha medida surtirá efectos, si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables, cuando el amparo se pida contra actos relativos a la determinación, liquidación, ejecución o cobro de:

"**i)** Contribuciones; y,

"**ii)** Créditos de naturaleza fiscal.

"**27.** Como en el caso, la materia sobre la que recayó la medida cautelar, se refiere a una multa impuesta a la quejosa por el director ejecutivo de Vigilancia Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal, derivado de que debió instalar oportunamente los puertos de muestreo, a fin de prevenir, regular, reducir y controlar sus emisiones a la atmósfera para asegurar una calidad de aire satisfactoria a la salud y, al no hacerlo así, contravino lo establecido en el artículo 135, fracción III, de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal y, por tanto, debe estarse a las disposiciones locales para definir si la medida cautelar concedida debe sujetarse a los requisitos de efectividad, derivado de que se trata o no de una contribución, o bien, de un crédito de naturaleza fiscal.

"**28.** Ahora bien, el artículo 9 del Código Fiscal del Distrito Federal establece la clasificación de las contribuciones y precisa que éstas son: i) los

impuestos; ii) las contribuciones de mejoras; y, iii) los derechos, de lo que se tiene que –conforme a ese numeral– las multas impuestas a los gobernados no se ubican en alguna de las hipótesis anteriores, a efecto de que sea considerada como una contribución.

"**29.** En la Ley de Ingresos del Distrito Federal para dos mil catorce (que corresponde a la fecha en que se impuso la multa a la quejosa), se establece que éste percibirá los ingresos provenientes de la recaudación por los conceptos y en las cantidades estimadas y que ahí se enumeran, entre las que se encuentran los aprovechamientos, los cuales se integran, entre otros conceptos, por las multas administrativas.

"**30.** Con relación a los aprovechamientos, debe decirse que el artículo 10 del Código Fiscal del Distrito Federal establece que son aprovechamientos los ingresos que perciba el Distrito Federal por funciones de derecho público; de ahí se sigue que, si una multa se impone por un ente del Estado en el ejercicio de sus funciones de derecho público, entonces, es un ingreso de derecho público y, por ende, constituye un aprovechamiento.

"**31.** Así, para saber si los aprovechamientos que derivan de la imposición de multas actualizan el segundo supuesto del artículo 135 de la Ley de Amparo, es decir, si se trata de créditos que tienen la naturaleza de fiscales, es conviene destacar que el artículo 13 del Código Fiscal del Distrito Federal establece que son créditos fiscales, los que tenga derecho a percibir el Distrito Federal o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos, de sus accesorios, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y demás que el Distrito Federal tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

"**32.** Aun cuando en un principio pudiera pensarse que los créditos fiscales abarcan la totalidad de los aprovechamientos y, en ese sentido, las multas impuestas por los órganos jurisdiccionales o los provenientes de autoridades administrativas, lo cierto es que el Alto Tribunal ha definido que –sin desconocer todas las multas se catalogan dentro de los cobros fiscales, en razón de que se sigue el procedimiento administrativo de ejecución– la naturaleza jurídica del crédito varía según el ordenamiento legal que establece las infracciones.

"**33.** Efectivamente, el criterio a que se hace referencia es el contenido en la tesis 2a. XVII/97, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 489, Tomo V, marzo de 1997, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de la Novena Época.

"**34.** A partir de lo anterior, se tiene que los créditos que tengan la naturaleza de fiscal no son todos aquellos que pudieran tener la naturaleza de un aprovechamiento, como se ha visto, sino que deben derivar –precisamente– de la aplicación de las disposiciones referentes a la materia tributaria.

"**35.** Esto es, aun cuando todas las multas, independientemente de su naturaleza, se ubican dentro de los cobros fiscales, en razón de que para hacerlas efectivas se sigue un procedimiento económico coactivo, también lo es que la naturaleza jurídica del crédito que impugnan varía según la materia del ordenamiento legal que las establece y la autoridad que las aplica.

"**36.** Bajo ese esquema, las multas que no deriven de la inobservancia de las disposiciones en materia tributaria, pese a que tienen la naturaleza de un aprovechamiento –y que respecto de éstos se pueden iniciar procedimientos económicos coactivos para su cobro– no pueden considerarse como créditos de naturaleza fiscal.

"**37.** Al respecto, cabe agregar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia 2a./J. 65/2014 (10a.), de rubro: 'MULTA IMPUESTA POR ELEMENTOS DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA Y DE LA POLICÍA FEDERAL DERIVADA DE INFRACCIONES A LAS DISPOSICIONES RELACIONADAS CON EL TRÁNSITO VEHICULAR. PARA SU IMPUGNACIÓN NO ES APLICABLE LA DUPLICIDAD DEL PLAZO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 23 DE LA LEY FEDERAL DE LOS DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE.', y determinó –entre otros aspectos y en lo que aquí nos interesa– que las multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal tienen la naturaleza de un aprovechamiento, en cuanto a que se trata de ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público y que, en su caso, constituyen créditos fiscales que en su momento pueden ser cobrados a través del procedimiento económico coactivo para hacerlas efectivas, también lo es que, tratándose de las multas impuestas por los elementos de la Policía Federal Preventiva o de la Policía Federal, al ser dictadas por una autoridad administrativa, constituyen aprovechamientos que carecen del carácter fiscal, porque derivan del incumplimiento a normas administrativas y no se encuentran en los supuestos de una contribución, como son los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos a que se refiere el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación.

"**38.** Como se aprecia de lo anterior, las multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal tienen la naturaleza de un aprovechamiento, ya que se trata de ingresos

que percibe el Estado por funciones de derecho público y que constituyen créditos fiscales que, en su caso, pueden ser cobrados a través del procedimiento administrativo de ejecución; sin embargo, ello es insuficiente para darles una naturaleza de fiscal, pues para ello debe derivar de las disposiciones que regulan la materia tributaria.

"**39.** A partir de lo anterior, se tiene que los argumentos que nos ocupan son fundados, en tanto que la condicionante para la efectividad de las medidas cautelares, previstas en el artículo 135 de la Ley de Amparo, no es aplicable al caso, ya que la multa impuesta a la quejosa –aun cuando sea un aprovechamiento y que éste sea catalogado como un crédito fiscal–, lo cierto es que no puede tener la naturaleza de fiscal.

"**40.** Efectivamente, la medida cautelar que nos ocupa se emitió para el efecto de que no se ejecutara la multa administrativa impuesta a la quejosa por el director ejecutivo de Vigilancia Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal, la cual –como se dijo– tiene la calidad de un aprovechamiento; sin embargo, ello no significa que se trate de un crédito de naturaleza fiscal, ya que no deriva de la inobservancia de las normas aplicables a la materia tributaria, pues en el caso, se reitera, se estimó que su imposición derivó de que debió instalar oportunamente los puertos de muestreo para prevenir, regular, reducir y controlar sus emisiones a la atmósfera para asegurar una calidad de aire satisfactoria a la salud y, al no hacerlo así, contravino lo establecido en el artículo 135, fracción III, de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, la cual no es de carácter fiscal.

"**41.** Consecuentemente, en la resolución recurrida no se tenía por qué garantizar el interés fiscal con fundamento en el artículo 135 de la Ley de Amparo, pues ese numeral no es aplicable al caso, habida cuenta que no se está ante una determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, tal como ha quedado anteriormente evidenciado.

"**42.** No pasa inadvertido para este tribunal la jurisprudencia 2a./J. 138/2008, de rubro: 'MULTAS ADMINISTRATIVAS, SON APROVECHAMIENTOS Y LA SUSPENSIÓN CONTRA SU COBRO DEBE GARANTIZARSE CONFORME AL ARTÍCULO 135 DE LA LEY DE AMPARO.', pues ésta es inaplicable en la especie, ya que se refiere al artículo 135 que estuvo vigente al dos de abril de dos mil doce, precepto que se refería expresamente a la obligación de garantizar para los casos en que la suspensión se hubiera concedido contra el cobro de contribuciones y aprovechamientos, aspecto este último que la disposición vigente ya no prevé, sino –como se anunció– se refiere a contribuciones y créditos que tengan la naturaleza de fiscal.

"**43.** Se afirma lo anterior, pues tal y como lo refiere la quejosa, el artículo 135 de la ley de la materia vigente, ya no establece el término aprovechamientos, como lo refería en la legislación abrogada, en virtud de que, de la reforma a este numeral, el legislador adoptó el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que únicamente podrá entenderse por multas fiscales las sanciones económicas establecidas por la comisión de infracciones relacionadas con la materia tributaria, por tanto, únicamente se condicionó la efectividad de la suspensión de manera específica cuando se solicite en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, no así de las consideradas no fiscales –como en el caso que nos ocupa–, tal como se demostrará en el cuadro siguiente:

"(Se reproduce)

"**44.** En tales condiciones, y dado que el artículo 135 de la Ley de Amparo vigente no exige para el caso de que se conceda la suspensión respecto de multas administrativas –aprovechamientos– que no deriven del incumplimiento de las disposiciones en materia tributaria; entonces, lo que se impone es declarar fundado este recurso; por ende, procede modificar la resolución recurrida, lo que implica que la suspensión definitiva (sic) concedida por el secretario encargado del despacho no debe sujetar a la quejosa al otorgamiento de garantía alguna para que surta sus efectos.

"**45.** Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Colegiado, al resolver los recursos de revisión contenciosa administrativa RCA. 186/2014 y RCA. 15/2015, en sesión de doce de febrero y nueve de abril de dos mil quince, siendo ponente el Magistrado Edwin Noé García Baeza. …"

CUARTO.—Resulta importante precisar que la circunstancia de que los criterios materia de la presente resolución no estén expuestos formalmente como tesis, no constituye un obstáculo para que este Pleno de Circuito se ocupe de la denuncia de la posible contradicción de tesis de que se trata, pues a fin de determinar su existencia, basta con que se adopten criterios disímbolos al resolver sobre un mismo punto de derecho.

Sirve de apoyo a la anterior consideración, la jurisprudencia **P./J. 27/2001**, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, correspondiente a la Novena Época, en el Tomo XIII, abril de dos mil uno, en la página setenta y siete, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."

Asimismo, apoya la diversa jurisprudencia **2a./J. 94/2000**, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, correspondiente a la Novena Época, en el Tomo XII, noviembre de dos mil, en la página trescientos diecinueve, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado

en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados."

Así, en términos de lo establecido en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, de la Ley de Amparo, 41 Bis y 41 Ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito procede a determinar si existe la contradicción de tesis denunciada.

Lo anterior, tomando en consideración que el propósito para el que fue creada la figura de la contradicción de tesis es salvaguardar la seguridad jurídica ante criterios jurídicos opuestos y realizar la función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional pues, como se ha dicho, se precisa de la reunión de los siguientes supuestos, para que exista contradicción de tesis:

a. La presencia de dos o más ejecutorias en las que se adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales; y,

b. Que la diferencia de criterios emitidos en esas ejecutorias, se presente en las consideraciones, razonamientos o respectivas interpretaciones jurídicas.

Es de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia **P./J. 72/2010**, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, correspondiente a la Novena Época, en el Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, página siete, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza

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

QUINTO.—Previo a determinar el punto de contradicción, resulta necesario destacar que en los juicios de amparo de los que derivaron los criterios contendientes, los quejosos reclamaron respectivas multas impuestas por autoridades administrativas, a saber, el director ejecutivo de Vigilancia Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal y la Quinta Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ahora bien, las consideraciones sustentadas por los tribunales contendientes, en síntesis, son las siguientes:

En sesión de cuatro de agosto de dos mil catorce, el **Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** determinó, en lo sustancial, que tratándose de la suspensión de la ejecución de una multa administrativa debe garantizarse el interés fiscal, tal como lo dispone el artículo 135 de la Ley de Amparo vigente.

Lo anterior, porque la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia **2a./J. 138/2008**, de rubro: "MULTAS ADMINISTRATIVAS, SON APROVECHAMIENTOS Y LA SUSPENSIÓN CONTRA SU COBRO DEBE GARANTIZARSE CONFORME AL ARTÍCULO 135 DE LA LEY DE AMPARO.", determinó que no obstante que las multas administrativas constituyen aprovechamientos en términos de lo dispuesto en el artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación, lo cierto es que adquieren la naturaleza de créditos fiscales, exigibles mediante el procedimiento administrativo de ejecución, conforme a los artículos 4o. y 145 del código en cita; de ahí que, al solicitarse la suspensión contra el cobro de dichas multas, el interés fiscal deba garantizarse como lo señala el artículo 135 de la Ley de Amparo.

Agregó que no inadvertía el hecho de que dicha jurisprudencia se emitió analizando el artículo 135 de la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece; sin embargo, apuntó, la actual Ley de Amparo en el mismo precepto, establece igual sentido, en cuanto a la forma en que se debe garantizar un crédito fiscal e, incluso, el actual hace alusión a la ejecución o cobro de créditos de tal naturaleza, como lo son las multas administrativas, que si bien constituyen accesorios de los aprovechamientos, en términos de lo dispuesto en el artículo 11 del Código Fiscal del Distrito Federal, lo cierto es que adquieren la naturaleza de créditos fiscales y, por tanto, son exigibles mediante el procedimiento administrativo de ejecución, conforme al artículo 372 del citado código tributario.

Por su parte, en sesión de veintitrés de abril de dos mil quince, el **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** estimó que cuando se solicita la suspensión de la ejecución de una multa administrativa o no fiscal, no es necesario condicionar su efectividad, a fin de garantizar el interés fiscal, en términos de lo dispuesto por el artículo 135 de la Ley de Amparo.

Esto, porque a consideración de dicho órgano colegiado, si bien las multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias

que no sean de carácter fiscal tienen la naturaleza de un aprovechamiento; tal circunstancia es insuficiente para darles una naturaleza fiscal, pues para ello debe derivar de las disposiciones que regulan la materia tributaria y, por tanto, no debe condicionarse su efectividad, en términos del artículo 135 de la Ley de Amparo vigente.

Bajo esta tesitura, concluyó que en la resolución recurrida no se tenía por qué solicitar a la parte quejosa que garantizara el interés fiscal con fundamento en el artículo en cita, ya que no se estaba ante una determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, que derivara de la infracción a una norma en materia tributaria.

Por último, dicho cuerpo colegiado apuntó que era inaplicable al caso el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia **2a./J. 138/2008**, de rubro: "MULTAS ADMINISTRATIVAS, SON APROVECHAMIENTOS Y LA SUSPENSIÓN CONTRA SU COBRO DEBE GARANTIZARSE CONFORME AL ARTÍCULO 135 DE LA LEY DE AMPARO.", ya que el mismo se refiere al artículo 135 que estuvo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, precepto que se refería expresamente a la obligación de garantizar para los casos en que la suspensión se hubiera concedido contra el cobro de contribuciones y aprovechamientos, aspecto este último que la disposición vigente el legislador ya no precisó, sino que se refiere a contribuciones y créditos que tengan naturaleza fiscal.

SEXTO.—Conforme a lo anterior, este Pleno de Circuito considera que las posturas adoptadas por los tribunales involucrados, ponen de manifiesto la existencia de la contradicción entre los criterios sustentados por el **Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el recurso de queja **QA. 148/2014**, y el **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el recurso de queja **QA. 122/2015, ya que un tribunal estimó que tratándose de la suspensión otorgada contra el cobro de multas administrativas, debe garantizarse el interés fiscal en la forma y términos establecidos en el artículo 135 de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, mientras que el otro consideró que, al no ser las multas administrativas de naturaleza fiscal, no existe obligación de otorgar garantía en términos del artículo 135 de la Ley de Amparo vigente**.

SÉPTIMO.—Este Pleno de Circuito considera, en términos de los artículos 217, párrafo segundo, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, que debe prevalecer el criterio que se expone a continuación:

El artículo 135, primer párrafo, de la Ley de Amparo vigente, que fue en el que se apoyaron los tribunales contendientes para emitir sus respectivas determinaciones, establece a la letra:

"**Artículo 135.** Cuando el amparo se solicite en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o **créditos de naturaleza fiscal**, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables."

El precepto legal transcrito, en la parte que en el caso interesa, precisa que cuando el amparo se solicite en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro, ya sea de contribuciones o de **créditos de naturaleza fiscal**, podrá concederse discrecionalmente la suspensión, si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Ahora bien, respecto a si las multas administrativas constituyen o no créditos fiscales, es importante señalar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis **150/2005**, ya determinó su naturaleza sosteniendo que éstas sí son créditos fiscales, porque para su cobro interviene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o una oficina que ésta autorice.

En efecto, en la ejecutoria de mérito, la Sala precisó lo siguiente:

"QUINTO.—Cabe precisar que el problema esencial de la presente contradicción; es decir, si se debe exigir o no garantía para que surta sus efectos la suspensión concedida en contra de una multa administrativa no fiscal, ya había sido resuelto por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver por unanimidad de cinco votos, en sesión de fecha veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y siete, la contradicción de tesis 100/95, entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de la que derivó la jurisprudencia número 2a./J. 8/97, que es del tenor siguiente:

"(Datos de identificación)

"'MULTAS ADMINISTRATIVAS O NO FISCALES. PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN EL AMPARO CONTRA LAS.' (se transcribe texto)

"La jurisprudencia a que se hace alusión, en la parte conducente, se apoyó en las consideraciones siguientes:

"(Se transcriben)

"No obstante que esta Segunda Sala ya se había pronunciado en relación con el problema cuestionado, en el sentido de que tratándose de multas administrativas no fiscales, en términos de los artículos 124, 125 y 139 de la Ley de Amparo, de manera genérica se debía exigir garantía para que surtiera efectos la suspensión del acto reclamado, a fin de responderle a terceros de los posibles daños y perjuicios que se les pudiera ocasionar con motivo de la suspensión, en el supuesto de que el quejoso no obtuviera sentencia favorable en el juicio de garantías; se hace necesario retomar el punto de referencia, a fin de clarificar algunos aspectos de importancia vinculados con la garantía que debe exhibirse en ese tipo de casos.

"Efectivamente, esta Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 8/97, derivada de la contradicción de tesis 100/95, ya había establecido que en tratándose de la impugnación de multas administrativas no fiscales, debía exigirse garantía para que surtiera sus efectos la suspensión del acto reclamado, la cual debía ajustarse a los lineamientos fijados en los artículo 124, 125 y 139 de la Ley de Amparo; sin embargo, haciendo una nueva reflexión sobra (sic) tal tema, se debe precisar que tal medida suspensional se deberá ajustar al contenido de los artículos 124, 125 y 130 de la Ley de Amparo, lo que significa que, en el caso en que proceda la suspensión contra las multas administrativas no fiscales conforme al artículo 124 de la referida ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el Juez de Distrito deberá conceder la suspensión, pero como medida de efectividad, deberá condicionarla a que se garantice el interés fiscal ante la propia autoridad exactora y no que se exhiba garantía por el monto de la multa ante el Juzgado de Distrito, como se había considerado con anterioridad en la jurisprudencia de referencia.

"Se debe recordar que el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, al igual que el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver los negocios sometidos a su potestad jurisdiccional, externaron criterio en el sentido de que cuando se trata de multas administrativas no fiscales no existe tercero perjudicado y, por ello, no hay necesidad de fijar garantía para que surta sus efectos la suspensión del acto reclamado en términos del artículo 125 de la Ley de Amparo, puesto que la Secretaría de Hacienda no tiene el carácter de tercero perjudicado en este

tipo de actos, ya que el procedimiento del que surgió la multa fue instado oficiosamente por parte de la autoridad administrativa y no a instancia de persona alguna.

"En cambio, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito estableció que sí se debe fijar garantía, ya que aun cuando el Gobierno Federal (Secretaría de Hacienda) no resulte tercero perjudicado, en términos del artículo 5o. de la Ley de Amparo, el artículo 125 del propio mandamiento legal establece que en todos los casos en que con la suspensión se afecten intereses de terceros, como el que se analiza, donde el Gobierno Federal tiene el carácter de tercero, puesto que tiene interés en el cobro de la multa, se exige la exhibición de garantía, para responder de los daños y perjuicios que se puedan ocasionar en el supuesto de que no se conceda el amparo.

"De lo anterior, se desprende que el referido Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en contra de lo sostenido por los otros dos tribunales contendientes, le atribuye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en este tipo de casos, el carácter de tercero y además llegó a la conclusión de que se debe exigir garantía para que surta sus efectos la suspensión del acto reclamado, tal como lo determina el artículo 125 de la Ley de Amparo.

"...

"Ahora bien, para determinar si para que surta sus efectos la suspensión del acto reclamado, cuando el acto reclamado lo constituya una multa administrativa no fiscal, es indispensable que el Juez de Distrito fije garantía, para resarcirle a terceros de los posibles daños y perjuicios que pudieran sufrir con la medida cautelar, en el supuesto de que el quejoso no obtuviera sentencia favorable a sus intereses, se estima indispensable hacer la transcripción de los artículos 2o., 3o., 4o., 141, 144, 145 y 208 Bis, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación, que a la letra dicen:

"(Se transcriben)

"Del contenido de los preceptos transcritos en líneas anteriores, se desprende que las multas administrativas no fiscales tienen el carácter de aprovechamientos, los cuales son definidos en el artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación como los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público, distintos de los que obtiene por contribuciones o ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

"Por otra parte, en términos del artículo 4o., antes reproducido, se establece que son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena. El propio precepto establece que la recaudación proveniente de todos los ingresos se hará por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que ésta autorice.

"Atento a ello, **es incuestionable que las multas administrativas no fiscales tienen el carácter de aprovechamientos, que desde luego deberán ser cobrados o recaudados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha secretaría autorice**.

"El cobro relativo se deberá realizar a través del procedimiento económico coactivo, que para el efecto se establece en el artículo 145 antes transcrito.

"También debe hacerse el señalamiento, que en tal procedimiento procede la suspensión del acto administrativo, siempre y cuando sea garantizado el interés fiscal, en los términos señalados por el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, el cual quedó reproducido con anterioridad; en el que se pormenorizan las formas a través de las cuales se puede garantizar el interés fiscal (depósito en dinero, prenda, hipoteca, fianza, obligación solidaria asumida por tercero y el embargo de bienes en la vía administrativa, títulos valor o cartera de crédito del propio contribuyente en caso de que no pueda ser garantizado en su totalidad del crédito mediante cualquiera de las formas antes mencionadas). En el propio precepto se establece que la garantía deberá comprender, además de las contribuciones adeudadas, los accesorios causados, así como los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento.

"De igual manera, debe hacerse el señalamiento de que en términos del párrafo noveno del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación, las multas administrativas no fiscales no causarán recargo alguno, motivo por el cual en tales casos lo único que deberá garantizarse es su monto.

"Conforme a lo anterior, **el cobro de las multas administrativas no fiscales se tendrá que efectuar a través de la Secretaría de Hacienda o por conducto de la oficina que ésta autorice**.

"Ahora bien, cuando se impugna la imposición de una multa de tal naturaleza a través del juicio de amparo, habiéndose agotado previamente los medios ordinarios de defensa, como lo exige la jurisprudencia **2a./J. 8/97**, de rubro: 'MULTAS ADMINISTRATIVAS O NO FISCALES. PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN EL AMPARO CONTRA LAS.', es indudable que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la oficina que ésta hubiese designado, siempre tendrá participación, ya sea como autoridad responsable ejecutora, en el supuesto de que haya sido señalada de esa manera por el impetrante en la demanda de amparo; como tercero perjudicado, en el supuesto que hubiere intervenido con el carácter de autoridad demandada en el medio ordinario de defensa que se hubiera interpuesto en contra de la multa; o inclusive con el carácter de tercero si es que no intervino en el medio ordinario de defensa ni fue llamada al juicio de garantías.

"De lo anterior, se desprende que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre tendrá participación en los juicios de garantías en que se impugne la constitucionalidad del cobro de multas administrativas no fiscales, con cualquiera de los tres caracteres antes mencionados, atendiendo a las circunstancias especiales del caso.

"Es importante manifestar que el artículo 50 de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, establece en su primer párrafo, que las garantías que aseguren el interés fiscal, deberán otorgarse a favor de la Tesorería o de los auxiliares facultados legalmente para aplicar el procedimiento administrativo de ejecución y cobrar créditos fiscales federales.

"De igual manera, debe hacerse el señalamiento que los artículos 125, párrafo primero y 130, párrafo primero, de la Ley de Amparo, señalan que en los casos en que sea procedente la suspensión, pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo y que el Juez de Distrito con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guardan hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible.

"Lo anterior evidencia que si la Ley de Amparo en su texto garantiza el resarcimiento de los daños y perjuicios que se le puedan ocasionar a los terceros en general, cuando se concede la suspensión del acto reclamado, en los

casos en que proceda, con mucho mayor razón lo debe de hacer, respecto del resarcimiento de los daños y perjuicios que se le puedan ocasionar a las partes.

"Derivado de lo anterior, **se debe concluir que cuando se impugne el cobro de una multa administrativa no fiscal a través del juicio de amparo, es indudable que se deberá conceder la suspensión del acto reclamado, en el caso de que se reúnan los requisitos señalados por el artículo 124 de la Ley de Amparo, pero desde luego el Juez de Distrito deberá condicionar su efectividad a la circunstancia de que el quejoso garantice el interés fiscal o acredite haberlo garantizado ante la autoridad exactora o ante la Tesorería de la Federación** en términos del artículo 50 de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación, ya que como se ha mencionado acorde con el texto de los artículos 125 y 129 de la ley de la materia el Juez de Distrito deberá resguardar los derechos de terceros y de las propias partes, hasta donde sea posible, por lo que la garantía del interés fiscal tendrá precisamente ese objetivo.

"Consecuentemente, conforme a lo antes precisado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona parcialmente el criterio sustentado en la jurisprudencia número 2a./J. 8/97, en la parte que se establece que en materia de amparo, la suspensión que en su caso proceda contra el cobro de multas administrativas no fiscales, debe regirse, por las reglas generales contenidas en los artículos 124, 125 y 139 de la ley de la materia, al no participar del carácter de contribuciones, sino de aprovechamientos, por lo que para que se conceda la suspensión el quejoso debe otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con la providencia se causaren a algún tercero en caso de que el quejoso no obtuviera sentencia favorable en el juicio de amparo; entendiendo por tercero, para este efecto, cualquier persona física, persona moral privada u oficial, que tenga un interés contrario al quejoso.

"Lo anterior, toda vez que como se ha destacado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la oficina que ésta hubiese designado siempre tendrá participación en los juicios de amparo en los que se impugne la inconstitucionalidad del cobro de alguna multa administrativa no fiscal, ya sea como autoridad responsable ejecutora, en el supuesto de que haya sido señalada de esa manera por el impetrante, en la demanda de amparo; como tercero perjudicado, en el supuesto que hubiera intervenido con el carácter de autoridad demandada en el medio ordinario de defensa que se hubiera interpuesto en contra de la multa; o inclusive con el carácter de tercero si no intervino en el procedimiento ordinario de defensa que se hubiera seguido para impugnar dicha multa, pues en este supuesto subsiste un interés indirecto de hacer efectiva la multa de concluirse su apego a la Constitución, por lo que para que

surta efectos la suspensión, en caso de que proceda, por reunirse los requisitos señalados por el artículo 124 de la Ley de Amparo, debe condicionarla al hecho de que el quejoso, en términos de los artículos 125, párrafo primero y 130, párrafo primero, de la Ley de Amparo referida, le acredite haber garantizado el interés fiscal ante la autoridad exactora o lo garantice. ..."

Las consideraciones transcritas con anterioridad, dieron lugar a la jurisprudencia **2a./J. 148/2005**, sustentada por la referida Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 365, Tomo XXII, diciembre de 2005, que es del tenor siguiente:

"MULTAS ADMINISTRATIVAS NO FISCALES. PARA QUE SURTA EFECTOS LA SUSPENSIÓN CONTRA SU COBRO, EL QUEJOSO DEBE GARANTIZAR EL INTERÉS FISCAL ANTE LA AUTORIDAD EXACTORA O ACREDITAR HABERLO HECHO.—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 8/97, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, marzo de 1997, página 395, con el rubro: 'MULTAS ADMINISTRATIVAS O NO FISCALES. PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN EL AMPARO CONTRA LAS.', sostuvo que conforme a los artículos 124, 125 y 139 de la Ley de Amparo, para la suspensión que en su caso proceda contra el cobro de multas administrativas no fiscales debe exigirse garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con la suspensión se causaren a algún tercero. Sin embargo, este órgano colegiado considera pertinente abandonar parcialmente tal criterio, para determinar que cuando se impugne el cobro de una multa administrativa no fiscal a través del juicio de amparo, deberá concederse la suspensión del acto reclamado siempre que se reúnan los requisitos señalados por el citado artículo 124, pero condicionada su efectividad a que el quejoso garantice el interés fiscal ante la autoridad exactora o en todo caso acredite que ya lo hizo, pues en términos de los artículos 125 y 130 de la ley indicada, el Juez de Distrito deberá resguardar los derechos de terceros y de las propias partes, hasta donde sea posible, por lo que la garantía del interés fiscal tendrá precisamente ese efecto, tanto en la suspensión provisional como en la definitiva."

Este criterio fue reiterado por la misma Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, al resolver, por unanimidad de votos, la contradicción de tesis **115/2008**, la cual, en la parte que en el caso interesa, establece lo siguiente:

"SÉPTIMO.—En términos del artículo 192 de la Ley de Amparo, debe prevalecer la jurisprudencia siguiente:

"El artículo 135 de la Ley de Amparo, en su primer párrafo, establecía que cuando el amparo se pidiera contra el cobro de contribuciones, podría concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la cual surtiría efectos, previo depósito de la cantidad que se cobra ante la Tesorería de la Federación o de la entidad federativa o Municipio correspondiente.

"También disponía, en su segundo párrafo, que el depósito no se exigiría en los siguientes casos:

"• (1) Tratándose del cobro de sumas excedentes a la posibilidad del quejoso, según apreciación del Juez.

"• (2) Cuando previamente se hubiera constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora; o,

"• (3) Se tratara de persona distinta del causante obligado directamente al pago, en cuyo caso, se aseguraría el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables.

"Este precepto fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día veinticuatro de abril de dos mil seis.

"La enmienda implicó, por una parte, la supresión del segundo párrafo y la modificación del primero que pasó a ser único, para establecer que cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones y aprovechamientos, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito del total en efectivo de la cantidad a nombre de la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o Municipio que corresponda, que deberá cubrir el monto de las contribuciones, aprovechamientos, multas y accesorios que se lleguen a causar, asegurando con ello el interés fiscal y que cuando se niegue el amparo, se sobresea en el juicio o se deje sin efectos la suspensión en el amparo, la autoridad responsable hará efectivos los depósitos.

"Con relación al anterior precepto, que sólo se refería al cobro de contribuciones, el actual introduce una novedad, pues se refiere, además, a los aprovechamientos.

"La literalidad o interpretación jurídica del precepto, privilegiada como primer método de interpretación de la norma, por el artículo 14 constitucional, es clara en cuanto a que regula la forma de garantizar el interés fiscal, no sólo tratándose de la suspensión contra el cobro de contribuciones (impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, y derechos,

conforme a la intelección del artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación), sino también de aprovechamientos, por así disponerlo expresamente dicho numeral.

"El párrafo primero del artículo 3o. del ordenamiento tributario en cita, define a los aprovechamientos como los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

"Al respecto, el párrafo segundo del numeral en cita, dispone que los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 del mismo código, relativo a la actualización de las contribuciones no pagadas en el plazo fijado y el cálculo de los recargos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza, esto es, de aprovechamientos tributarios o fiscales.

"Por su parte, el párrafo tercero del ordinal en cita, dispone que los aprovechamientos por concepto de multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal, podrán destinarse a cubrir los gastos de operación e inversión de las dependencias encargadas de aplicar o vigilar el cumplimiento de las disposiciones, cuya infracción dio lugar a la imposición de la multa, cuando las disposiciones jurídicas aplicables establezcan ese destino.

"Conforme a lo anterior, el artículo 135 de la Ley de Amparo es claro y expreso cuando se refiere a los aprovechamientos, entre los cuales, se encuentran las multas, las cuales son una especie de aquel género y tienen diversa naturaleza jurídica, en función de la materia del ordenamiento legal que establece las infracciones, las sanciones y la autoridad que las aplica. En ese orden, **son multas de naturaleza fiscal, aquellas sanciones económicas establecidas por la comisión de infracciones relacionadas con la materia tributaria y, por exclusión, serán no fiscales todas las demás, esto es, las establecidas por la comisión de infracciones no relacionadas con la materia tributaria (administrativas, judiciales, penales, etcétera)**, como lo establece la tesis número 2a. XVII/97, de esta Segunda Sala, de rubro: 'MULTAS NO FISCALES, SON TODAS LAS ESTABLECIDAS POR LA COMISIÓN DE INFRACCIONES NO RELACIONADAS CON LA MATERIA TRIBUTARIA.'

"Una característica de las multas no fiscales, es que no generan recargos, en términos del artículo 21, párrafo noveno, del Código Fiscal de la Federación.

"Como el precepto en cuestión no hace distinción respecto a la naturaleza de los aprovechamientos, el operador de la norma tampoco puede hacer distingo alguno y este segundo principio de exégesis, adminiculado al de literalidad de la norma ya referido con antelación, refuerza su sentido, en cuanto a su aplicación tratándose de multas tanto fiscales, como no tributarias, pues ambas son una especie de aquel género, respecto del cual el texto de la norma no hace diferencia.

"Esta interpretación de la norma se corrobora con su proceso de reformas, el cual permite conocer las causas y la finalidad de la enmienda legal, así como los valores e instituciones que pretendió salvaguardar el legislador.

"...

"El fin principal de la reforma a la Ley de Amparo es evitar que el juicio de garantías se utilice como un medio legal para evadir, entre otros, el pago de contribuciones y aprovechamientos o el cumplimiento de diversas normas relacionadas con regulaciones y restricciones no arancelarias como efecto de la suspensión. Asimismo, los aprovechamientos se regulan en el artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación, pero no son los únicos, pues a guisa de ejemplo, la Ley de Comercio Exterior, en su artículo 63, establece que las cuotas compensatorias son aprovechamientos en los términos de aquel precepto del ordenamiento tributario en cita.

"...

"De esa iniciativa y de las partes del proceso de reformas destacadas, se aprecia que el legislador se refirió en términos lisos y llanos a los aprovechamientos, sin hacer distingo alguno respecto de su naturaleza; inclusive, hizo una remisión o reenvío al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación, que como se ha visto, además de definirlos, **establece que éstos pueden ser fiscales o no fiscales**, e inclusive señaló que éste no es el único precepto que los previene, lo cual refuerza el sentido de la norma en cuanto a la amplitud de éstos.

"Para fortalecer lo anterior, es pertinente señalar que en términos de los artículos 4o. y 145, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los derivados de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares y en caso de no cubrirse o garantizarse dentro de los plazos señalados en la ley, las autoridades fiscales podrán exigir su pago mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

"Es aplicable por analogía la jurisprudencia 2a./J. 50/2003, de esta Segunda Sala, de rubro: 'MULTAS IMPUESTAS POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SON APROVECHAMIENTOS QUE CONSTITUYEN UN CRÉDITO FISCAL.'

"**A propósito de las multas administrativas no fiscales, esta Segunda Sala, en la jurisprudencia 2a./J. 148/2005, aprobada el veintitrés de noviembre de dos mil cinco, estableció, adelantándose a la reforma en análisis que se produjo hasta el veinticuatro de abril de dos mil seis, que para la efectividad de la suspensión contra el cobro de multas no fiscales (aprovechamientos), el quejoso debe garantizar el interés fiscal**, principio que ahora establece expresamente el artículo 135 de la Ley de Amparo, como una regla específica, tratándose de la suspensión contra el cobro de contribuciones y aprovechamientos, la cual prevalece para estos casos –en atención al principio de especialidad–, sobre las hipótesis generales establecidas para otros supuestos, como el artículo 125 de la ley en cita, conforme al cual, en otros supuestos distintos al analizado, no se exige específicamente como forma de garantía del interés fiscal, el depósito del total en efectivo de la cantidad a nombre de la Tesorería de la Federación o de la entidad federativa o Municipio que corresponda, el cual deberá cubrir el monto de las contribuciones, aprovechamientos, multas y accesorios que se lleguen a causar.

"De esta manera, conforme a la intelección del artículo 135 de la Ley de Amparo, **la suspensión contra el cobro de aprovechamientos, en la especie, multas no fiscales, surtirá efectos previo depósito del total en efectivo de la cantidad a nombre de la Tesorería de la Federación o de la entidad federativa o Municipio que corresponda**, el cual deberá cubrir el monto de los aprovechamientos y accesorios que se lleguen a causar, con excepción de los recargos que en el caso no se generan, pues sólo así se garantiza el interés fiscal. …"

De la transcripción anterior, se advierte que en la contradicción de tesis transcrita, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que son créditos fiscales, en términos de los artículos 4o. y 145, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación,[1] aquellos que tenga derecho

[1] "**Artículo 4o.** Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan ya sea de **contribuciones**, de **aprovechamientos** o de sus **accesorios**, incluyendo los derivados de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, y en caso de no cubrirse o garantizarse dentro de los plazos señalados en la ley, las autoridades fiscales podrán exigir su pago mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Dicha resolución dio lugar al criterio que está contenido en la jurisprudencia **2a./J. 138/2008**, sustentada por la referida Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 445, Tomo XXVIII, octubre de 2008, que a la letra establece:

"MULTAS ADMINISTRATIVAS, SON APROVECHAMIENTOS Y LA SUSPENSIÓN CONTRA SU COBRO DEBE GARANTIZARSE CONFORME AL ARTÍCULO 135 DE LA LEY DE AMPARO.—El precepto en cita dispone que cuando se pida amparo contra el cobro de contribuciones y aprovechamientos, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la cual surtirá sus efectos previo depósito del total en efectivo de la cantidad a nombre de la Tesorería de la Federación o de la entidad federativa o Municipio correspondiente, debiendo cubrir el monto de las contribuciones, aprovechamientos, multas y accesorios que se lleguen a causar, a fin de asegurar el interés fiscal. **Ahora bien, no obstante que las multas administrativas constituyen aprovechamientos, en términos de lo dispuesto en el artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación, lo cierto es que adquieren la naturaleza de créditos fiscales, exigibles por ende mediante el procedimiento administrativo de ejecución, conforme a los artículos 4o. y 145 del indicado código**, a modo tal que al solicitarse la suspensión al promoverse el juicio de amparo contra su cobro, el interés fiscal debe garantizarse como lo señala el artículo 135 de la Ley de Amparo, con excepción de los recargos que, en términos del artículo 21, párrafo noveno del Código Fiscal de la Federación, no se generan. Esta regla es la aplicable en estos casos, con

---

"La recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aun cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha secretaría autorice.

"Para efectos del párrafo anterior, las autoridades que remitan créditos fiscales al Servicio de Administración Tributaria para su cobro, deberán cumplir con los requisitos que mediante reglas de carácter general establezca dicho órgano."

"**Artículo 145.** Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante procedimiento administrativo de ejecución."

independencia de lo dispuesto por otros preceptos de la Ley de Amparo que regulan formas distintas de garantía."

Por tanto, si la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en dos ejecutorias ya determinó que las multas administrativas sí tienen el carácter de créditos fiscales, es evidente que la interpretación que se debe dar al primer párrafo del actual artículo 135 de la Ley de Amparo, es en el sentido de que las multas que provengan de infracciones de carácter u ordenamientos administrativos, al constituir estos últimos aprovechamientos, son créditos que participan de naturaleza fiscal, por lo que la suspensión otorgada en su contra, debe garantizarse el interés fiscal, en términos del artículo 135 de la Ley de Amparo.

Lo anterior, porque la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es contundente, al señalar que sea de donde provengan las multas, ya sean fiscales (materia tributaria) o no fiscales (administrativas, judiciales, civiles, penales, etcétera), **al constituir aprovechamientos, son créditos que participan de la naturaleza fiscal**.

Criterios los citados en la presente ejecutoria, que si bien se refieren a legislaciones anteriores a la vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, sirven de parámetro para orientar la determinación que emite este Pleno de Circuito, pues con independencia de que el contenido del numeral 135 de la Ley de Amparo haya sido modificado, lo cierto es que, al referirse a créditos de naturaleza fiscal, debe entenderse que quedan incluidas también las multas administrativas, atendiendo a que el Máximo Tribunal del País **ha establecido postura definida en torno a que estas últimas constituyen aprovechamientos, los cuales adquieren la categoría de créditos de naturaleza fiscal, por participar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por ser exigibles mediante el procedimiento administrativo de ejecución**.

No representa obstáculo para desatender la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el hecho de que funde sus determinaciones en el Código Fiscal de la Federación (ordenamiento de carácter federal) y que, en el caso, las multas administrativas que originan los criterios contendientes en la presente contradicción provengan de autoridades pertenecientes al Gobierno del Distrito Federal (local), toda vez que tanto la legislación federal, como el código tributario local, son coincidentes en que los aprovechamientos son ingresos que tanto el Estado como el Distrito Federal perciben por funciones de derecho público y que los mismos son créditos fiscales exigibles mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

En efecto, los artículos 3o., 4o. y 145 del Código Fiscal de la Federación, 10, 13 y 372 del código tributario del Distrito Federal, vigente en la época de la emisión de los criterios contendientes, prevén lo siguiente:

Código Fiscal de la Federación

"**Artículo 3o.** Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.

"Los aprovechamientos por concepto de multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal, podrán ser destinados a cubrir los gastos de operación e inversión de las dependencias encargadas de aplicar o vigilar el cumplimiento de las disposiciones cuya infracción dio lugar a la imposición de la multa, cuando dicho destino específico así lo establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.

"Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado."

"**Artículo 4o.** Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

"La recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aun cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha secretaría autorice.

"Para efectos del párrafo anterior, las autoridades que remitan créditos fiscales al Servicio de Administración Tributaria para su cobro, deberán cumplir con los requisitos que mediante reglas de carácter general establezca dicho órgano."

"**Artículo 145.** Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante procedimiento administrativo de ejecución. ..."

Código Fiscal del Distrito Federal

"**Artículo 10.** Son aprovechamientos los ingresos que perciba el Distrito Federal por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento, y de los que obtengan las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, salvo que en este último supuesto se encuentren previstos como tales en este código. Así también, se consideran aprovechamientos, los derivados de responsabilidad resarcitoria, entendiéndose por tal la obligación a cargo de los servidores públicos, proveedores, contratistas, contribuyentes y en general, a los particulares de indemnizar a la Hacienda Pública del Distrito Federal, cuando en virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero, en los términos del artículo 454 de este código."

"**Artículo 13.** Son créditos fiscales, los que tenga derecho a percibir el Distrito Federal o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos, de sus accesorios, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y demás que el Distrito Federal tenga derecho a percibir por cuenta ajena; y las contraprestaciones por los servicios que presta el Distrito Federal en sus funciones de derecho privado, por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado, de acuerdo a la normatividad aplicable."

"**Artículo 372.** No satisfecho o garantizado un crédito fiscal dentro del plazo que para el efecto señalen las disposiciones legales, se exigirá su pago mediante el procedimiento administrativo de ejecución. En ningún caso se aplicará este procedimiento para el cobro de créditos derivados de productos."

Así pues, con independencia de que las multas administrativas tengan su origen en normas de carácter tributario, o bien, en normas administrativas, conforme a lo determinado por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, ambas adquieren la naturaleza de créditos fiscales y, por consiguiente, cuando el amparo se solicite en contra de actos relativos a su determinación, liquidación, ejecución o cobro, podrá concederse discrecionalmente la suspensión, si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

En consecuencia, con apoyo en el artículo 225 de la Ley de Amparo, se determina que el criterio que debe prevalecer, con carácter jurisprudencial, es el siguiente:

MULTAS ADMINISTRATIVAS. AL CONSTITUIR APROVECHAMIENTOS QUE ADQUIEREN LA NATURALEZA DE CRÉDITOS FISCALES, EN LA SUSPENSIÓN CONTRA SU COBRO DEBE GARANTIZARSE EL INTERÉS FISCAL, CONFORME AL ARTÍCULO 135 DE LA LEY DE AMPARO. El primer párrafo del precepto citado dispone que cuando el amparo se solicite contra actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables. Ahora bien, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias 2a./J. 148/2005, de rubro: "MULTAS ADMINISTRATIVAS NO FISCALES. PARA QUE SURTA EFECTOS LA SUSPENSIÓN CONTRA SU COBRO, EL QUEJOSO DEBE GARANTIZAR EL INTERÉS FISCAL ANTE LA AUTORIDAD EXACTORA O ACREDITAR HABERLO HECHO." y 2a./J. 138/2008, de rubro: "MULTAS ADMINISTRATIVAS, SON APROVECHAMIENTOS Y LA SUSPENSIÓN CONTRA SU COBRO DEBE GARANTIZARSE CONFORME AL ARTÍCULO 135 DE LA LEY DE AMPARO.", estableció que las multas administrativas constituyen aprovechamientos que adquieren la naturaleza de créditos fiscales, exigibles mediante el procedimiento administrativo de ejecución; por tanto, con independencia de que las multas provengan de infracciones de carácter tributario u ordenamientos administrativos, al constituir créditos que participan de tal naturaleza, en términos de la norma vigente, podrá otorgarse discrecionalmente la suspensión en su contra, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora correspondiente por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

La tesis jurisprudencial sustentada en esta resolución deberá identificarse con el número que le corresponda por orden progresivo dentro de las jurisprudencias de este Pleno de Circuito.

Por lo antes expuesto y fundado, este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito;

RESUELVE:

PRIMERO.—**Es existente la contradicción de tesis**, en términos de lo expuesto en el considerando cuarto de esta determinación.

SEGUNDO.—**Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia**, el criterio sostenido por este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, conforme a la tesis redactada en la parte final del último considerando de esta resolución.

Notifíquese; envíese testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; remítase copia certificada de la sentencia a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su publicación en el *Semanario Judicial Federación* y en su *Gaceta*, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, por mayoría de **diecinueve votos** de los Magistrados Humberto Suárez Camacho, Guillermina Coutiño Mata, Alfredo Enrique Báez López, Francisco García Sandoval, María Guadalupe Saucedo Zavala, Jorge Arturo Camero Ocampo, Urbano Martínez Hernández, Arturo César Morales Ramírez, Rolando González Licona, Gaspar Paulín Carmona, María Guadalupe Molina Covarrubias, Armando Cruz Espinosa, Irma Leticia Flores Díaz, Joel Carranco Zúñiga, Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, David Delgadillo Guerrero, Germán Eduardo Baltazar Robles y Pablo Domínguez Peregrina y Guadalupe Ramírez Chávez; **contra el voto** del Magistrado José Alejandro Luna Ramos. Firman los Magistrados, así como el licenciado David Caballero Franco, secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

"**El licenciado David Caballero Franco, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.**"

Esta ejecutoria se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

MULTAS ADMINISTRATIVAS. AL CONSTITUIR APROVECHAMIENTOS QUE ADQUIEREN LA NATURALEZA DE CRÉDITOS FISCALES, EN LA SUSPENSIÓN CONTRA SU COBRO DEBE GARANTIZARSE EL INTERÉS FISCAL, CONFORME AL ARTÍCULO 135 DE LA LEY DE AMPARO. El primer párrafo del precepto citado dispone que cuando el amparo se solicite contra actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad

exactora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables. Ahora bien, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias 2a./J. 148/2005, de rubro: "MULTAS ADMINISTRATIVAS NO FISCALES. PARA QUE SURTA EFECTOS LA SUSPENSIÓN CONTRA SU COBRO, EL QUEJOSO DEBE GARANTIZAR EL INTERÉS FISCAL ANTE LA AUTORIDAD EXACTORA O ACREDITAR HABERLO HECHO." y 2a./J. 138/2008, de rubro: "MULTAS ADMINISTRATIVAS, SON APROVECHAMIENTOS Y LA SUSPENSIÓN CONTRA SU COBRO DEBE GARANTIZARSE CONFORME AL ARTÍCULO 135 DE LA LEY DE AMPARO.", estableció que las multas administrativas constituyen aprovechamientos que adquieren la naturaleza de créditos fiscales, exigibles mediante el procedimiento administrativo de ejecución; por tanto, con independencia de que las multas provengan de infracciones de carácter tributario u ordenamientos administrativos, al constituir créditos que participan de tal naturaleza, en términos de la norma vigente, podrá otorgarse discrecionalmente la suspensión en su contra, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora correspondiente por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.
PC.I.A. J/57 A (10a.)

Contradicción de tesis 23/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Noveno y Décimo Segundo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 13 de octubre de 2015. Mayoría de diecinueve votos de los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Humberto Suárez Camacho, Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, Guillermina Coutiño Mata, Alfredo Enrique Báez López, Francisco García Sandoval, María Guadalupe Saucedo Zavala, Jorge Arturo Camero Ocampo, Urbano Martínez Hernández, Arturo César Morales Ramírez, Rolando González Licona, Gaspar Paulín Carmona, David Delgadillo Guerrero, María Guadalupe Molina Covarrubias, Germán Eduardo Baltazar Robles, Armando Cruz Espinosa, Irma Leticia Flores Díaz, Guadalupe Ramírez Chávez y Pablo Domínguez Peregrina. Disidente: José Alejandro Luna Ramos. Ponente: Urbano Martínez Hernández. Secretario: Jorge Jesús Beltrán Pineda.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 122/2015, y el diverso sustentado por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 148/2014.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 148/2005 y 2a./J. 138/2008 citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 365 y Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 445, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PENSIÓN ALIMENTICIA PROVISIONAL. TANTO EL ACTOR COMO EL DEMANDADO PUEDEN FORMULAR LA RECLAMACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 210, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE VERACRUZ, CONTRA EL AUTO INICIAL QUE LA FIJA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 2/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y SEGUNDO, AMBOS EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO. 5 DE OCTUBRE DE 2015. MAYORÍA DE CINCO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS CLEMENTE GERARDO OCHOA CANTÚ, JOSÉ LUIS VÁZQUEZ CAMACHO, ALFREDO SÁNCHEZ CASTELÁN, EZEQUIEL NERI OSORIO E ISIDRO PEDRO ALCÁNTARA VALDÉS. DISIDENTE: JOSÉ MANUEL DE ALBA DE ALBA. PONENTE: ISIDRO PEDRO ALCÁNTARA VALDÉS. SECRETARIO: PEDRO CARRANZA OCHOA.

CONSIDERANDO

PRIMERO.—**Competencia**. Este Pleno en Materia Civil del Séptimo Circuito es competente para conocer y resolver sobre la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y, los considerandos segundo y cuarto, y los artículos 3, 4 y 9 del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito; en vigor a partir del uno de marzo de dos mil quince.

SEGUNDO.—**Legitimación**. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, conforme a lo establecido en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, pues en el caso fue formulada por el Juez Quinto de Distrito en el Estado con sede en Boca del Río, Veracruz; de ahí que formalmente se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos.

TERCERO.—**Posturas contendientes**. A fin de determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, y en su caso resolverla, se estima conveniente analizar las consideraciones en que basaron sus resoluciones los Tribunales Colegiados contendientes:

I. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito. Resolvió el recurso de queja número **********/2015, respecto del cual destacan los siguientes antecedentes:

El tres de febrero de dos mil quince, **********, en representación de su menor hija, promovió juicio de amparo indirecto contra el acto del Juez Segundo de Primera Instancia del Distrito Judicial de Veracruz, Veracruz, que hizo consistir en el auto de nueve de enero de dos mil quince, mediante el cual se decretó una pensión alimenticia provisional a favor de su representada, consistente en el 25% del sueldo y demás prestaciones a cargo de su presunto padre **********, dentro del expediente número **********/2013 de ese índice.

De dicha demanda correspondió conocer al Juez Quinto de Distrito en el Estado, con residencia en Boca del Río, Veracruz y por acuerdo de cuatro de febrero del año en curso, la desechó de plano, por estimar que en contra del acto reclamado procedía el recurso de apelación y, por ende, no se agotó el principio de definitividad. Tal postura la apoyó en una tesis aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito.

Inconforme con dicha resolución, el doce de febrero de dos mil quince, **********, con la representación citada, a través de su autorizado, interpuso recurso de queja del cual correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, con sede en esta ciudad; quien en sesión de diez de abril de dos mil quince, dictó resolución bajo las consideraciones que –en la parte que interesa– se exponen a continuación:

"QUINTO.—Resultan fundados los agravios hechos valer, suplidos en su deficiencia, al estar en controversia derechos que tienen que ver con una menor de edad, de conformidad con lo establecido en el artículo 79, fracción II, de la Ley de Amparo.

"En tales inconformidades se expresa:

"1. Que por la inmediatez y urgencia de la necesidad de la menor **********, a recibir alimentos, se vio en la necesidad de solicitar la protección constitucional frente a la violación del derecho a percibir alimentos; que es menester defender los derechos de alimentación, vivienda, medio ambiente sano y salud, previstos en el artículo 4o. constitucional, así como el interés superior del menor contenido en dicho precepto; principio que tanto el Juez responsable como el de Distrito, debían respetar, según lo dispuesto en el artículo 107 de la Ley de Amparo; que no obstante la claridad de este precepto, en su fracción V, el a quo desechó la demanda, excusándose en la aplicación del principio de definitividad que rige en materia de amparo e ignorando las tesis jurisprudenciales que prevén la excepción a tal principio, cuando se deben tutelar derechos sustantivos del estado de familia; que de acuerdo al principio de definitividad, por regla general, no existe la posibilidad jurídica de

promover demanda de garantías contra actos dentro de procesos judiciales, en tanto no se agoten los recursos ordinarios que prevé la ley de la materia, no obstante, igual que con todos los principios, el de definitividad no es absoluto, dado que en ciertas ocasiones puede ceder cuando entra en tensión con principios de índole sustantiva y en consecuencia, el juzgador debe llevar a cabo una ponderación en el que obtenga como resultado que uno de ellos posea más peso que el otro en un caso concreto;

"2. Que a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, al segundo párrafo del artículo 1o. y del criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el expediente varios **********/2010, se ha confirmado un control de constitucionalidad y convencionalidad en el sistema jurídico mexicano, en el que se reconoce y se obliga a respetar los derechos humanos, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; que en el caso que nos ocupa, en tratándose de una menor de edad, es válido admitir como excepción al principio de definitividad, los casos en los que se plantee una violación directa a un derecho humano, siendo en este caso, el tan importante previsto por el artículo 4o. constitucional;

"3. Que el Juez de Distrito debió ponderar que en tratándose de asuntos en que estén involucrados menores de edad, opera un caso de excepción al principio de definitividad que rige sobre la procedencia del juicio de amparo indirecto, consistente en que para salvaguardar su interés superior derivado de los derechos de la infancia, cuya obligación de proteger y garantizar se impone a toda autoridad judicial en términos del artículo 1o. de la Carta Magna; debe eximírseles de cumplir con dicha regla procesal, cuando el recurso ordinario que debiera agotarse no admita suspensión y cualquiera de las partes alegue un riesgo para los infantes en caso de ejecutarse el acto reclamado, dado que en ese supuesto, el medio defensivo no sería eficaz para alejarlos de la situación de peligro en que podrían encontrarse;

"4. Que desde el punto de vista en que el citado principio de definitividad supone la existencia de recursos idóneos, efectivos, oportunos y aptos para reparar adecuadamente la violación a las leyes cometida por el acto de autoridad;

"5. Que el recurso de apelación –que a criterio del a quo federal debió agotarse en la especie–, no admite la suspensión de los actos susceptibles de combatir a través de dicho medio defensivo, luego es claro, que la citada menor no tenía obligación de agotar aquel recurso, previo a incoar el presente juicio

de amparo indirecto, pues al tratarse de un medio ordinario de defensa que no admite la figura de la suspensión, implica que no es idóneo ni eficaz para alejar a la infante de la situación de vulnerabilidad en que pueda encontrarse, ante la naturaleza del acto reclamado y circunstancias especiales que prevalecen en el asunto;

"6. Que el auto recurrido es notoriamente ilegal y debe ser revocado, atento a que el a quo interpreta indebidamente lo dispuesto por el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, ya que este numeral sostiene que es procedente el amparo contra actos de imposible reparación, como es el negar pensión alimenticia provisional en favor de una menor de edad, tutelado por la Carta Magna y por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

"Sobre el particular, el Juez de Distrito determinó desechar la demanda de amparo, al estimar que contra el acto reclamado, consistente en el auto de nueve de enero del dos mil quince, en el que se fijó como pensión alimenticia provisional el equivalente al veinticinco por ciento del salario y demás prestaciones que percibe el demandado en su fuente laboral, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo; estimando al efecto, que la reclamación contenida en el artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, reviste la naturaleza de un medio de impugnación que debe ser resuelto por el Juez del conocimiento, por lo que está previsto únicamente para la parte a la cual se le demanda alimentos y no para el acreedor alimentario; razón por la cual, y atendiendo al principio de igualdad procesal, si la actora en el juicio es quien solicitó la medida cautelar y no está de acuerdo con la misma, lo procedente contra tal determinación, es un recurso que sea del conocimiento de una instancia superior, esto es, que al tratarse de una resolución interlocutoria que le causaría un daño irreparable en la sentencia, el recurso idóneo para impugnarla es el de apelación previsto en el artículo 509 del ordenamiento legal citado, ya que es parte del procedimiento y se trata de una resolución interlocutoria que le causaría un daño irreparable en la sentencia.

"Opinión jurídica que este órgano colegiado no comparte, de acuerdo con lo que enseguida se expone:

"El artículo 113 de la Ley de Amparo dispone que procede el desechamiento de plano de la demanda de garantías, cuando la causal de improcedencia del juicio sea manifiesta e indudable, es decir, que se advierta en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito relativo.

"Por su parte, el artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, prevé dos supuestos que excluyen la observancia del principio de definitividad que rige el juicio de amparo, tales como:

"a) Cuando en el caso específico, la procedencia del medio ordinario de impugnación se encuentre sujeta a una interpretación adicional; y,

"b) Cuando su fundamento resulte insuficiente para determinarla; en ambos supuestos, se permite al gobernado acudir al recurso o directamente al juicio.

"En el caso, para efectos de estudio de la presente ejecutoria, interesa lo señalado en el inciso a), interpretación adicional, la cual es conveniente indicar, se hace necesaria cuando el significado de la norma no queda claro en el contexto específico en que se ha de aplicar y el intérprete se encuentra frente a dos o más interpretaciones posibles, de suerte que ha de enfrentarlas y decidir cuál de ellas es la que encuentra mayor apoyo, justificando de manera adicional, por qué se opta por esa interpretación, dando así origen a lo que se denomina interpretación adicional.

"Sentado lo anterior, debe señalarse que este órgano de control constitucional, ha fijado, en otros casos y con otra integración, los alcances del artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, y emitió la tesis aislada VII.1o.C. 14 C, de rubro y texto:

"'PENSIÓN ALIMENTICIA PROVISIONAL. SU RECLAMACIÓN PUEDE HACERLA VALER TANTO LA PARTE ACTORA COMO LA DEMANDADA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ).—Una sana interpretación del artículo 210 del código procesal civil vigente en el Estado, atendiendo para ello a la exposición de motivos que originó la adición de los párrafos segundo, tercero y cuarto, a dicho precepto, conforme al Decreto Número trescientos cincuenta y dos, de veintinueve de enero de mil novecientos noventa y dos, publicado en la Gaceta Oficial del Estado número catorce, de uno de febrero del propio año, permite deducir válidamente que aun cuando en la disposición legal en comento se establece que la reclamación en contra de la pensión alimenticia provisional fijada en el juicio respectivo, puede formularse dentro del escrito de contestación a la demanda, ello no debe entenderse en el sentido de que tal medio defensivo sólo puede hacerlo valer la parte demandada, pues además de que esta restricción no la establece expresamente ese precepto, cuyo segundo párrafo adicionado sólo tiene como finalidad concederle al deudor alimentista un término suficiente para interponer dicha reclamación, de aceptarse ese criterio habría una dualidad de recursos para combatir específicamente la medida de que se habla, según se trate de quien la impugne, lo que resulta

jurídicamente inaceptable. Por consiguiente, debe concluirse que la reclamación citada puede hacerse valer tanto por la parte actora como por la demandada, como así lo establecía el artículo 162 del citado código, dentro del término, ahora, de nueve días, ello desde luego atento, además, al principio de igualdad procesal.'

"Criterio del cual se desprende que, contra el acuerdo que fija alimentos provisionales, procede la reclamación, independientemente de que sea el actor o el demandado quien la interponga; de lo contrario, se sostuvo en tal criterio, habría una dualidad de recursos para combatir específicamente la medida de que se habla, según se trate de quien la impugne, lo que resulta jurídicamente inaceptable, además que vulneraría el principio de igualdad procesal.

"Ahora bien, es necesario también señalar que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, en diversa integración a la actual, al delimitar los alcances del numeral artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, emitió la tesis aislada VII.2o.C. 125 C, que señala:

"'APELACIÓN. EL ACREEDOR ALIMENTARIO DEBE AGOTAR ESTE RECURSO ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CUANDO EL ACTO RECLAMADO LO CONSTITUYE LA RESOLUCIÓN EN QUE SE NIEGA FIJAR LA PENSIÓN ALIMENTICIA PROVISIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ).—La interpretación al tercer párrafo del artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles vigente en el Estado, permite deducir que la reclamación reviste la naturaleza de un medio de impugnación que debe ser resuelto por el Juez del conocimiento; de ahí que el mismo esté previsto únicamente para la parte a la cual se le demandan alimentos, y no para el acreedor alimentario. En consecuencia, con base en el principio de igualdad procesal que debe existir entre las partes, si la actora en el juicio principal es quien solicitó la medida cautelar y se le niega, lo procedente en contra de tal determinación es la interposición de un recurso que sea del conocimiento de una instancia superior; esto es, que al tratarse de una resolución interlocutoria que le causaría un daño irreparable en la sentencia, el recurso idóneo para impugnarla es el de apelación previsto en el artículo 509 del citado cuerpo normativo pues, de conformidad con el principio de definitividad que rige en materia de amparo, consignado en el artículo 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo, para que la tutela de garantías individuales pueda acontecer, el quejoso debe agotar el recurso o medio de defensa ordinario que la ley que regula el acto reclamado prevea en su contra.'

"Como se observa, el Segundo Tribunal Colegiado, concluyó en el sentido de que la reclamación prevista en el artículo 210 del Código de Procedimien-

tos Civiles del Estado, reviste la naturaleza de un medio de impugnación que debe ser resuelto por el Juez del conocimiento; de ahí que el mismo esté previsto únicamente para la parte a la cual se le demandan alimentos, y no para el acreedor alimentario. En consecuencia, concluyó ese órgano colegiado, con base en el principio de igualdad procesal, si la actora en el juicio principal es quien solicitó la medida cautelar y se le niega, lo procedente en contra de tal determinación es la interposición de un recurso que sea del conocimiento de una instancia superior; esto es, que al tratarse de una resolución interlocutoria que le causaría un daño irreparable en la sentencia, el recurso idóneo para impugnarla es el de apelación, previsto en el artículo 509 del ordenamiento legal en consulta.

"Postura que, evidencia que la procedencia del recurso o medio de defensa procedente, debe fijarse a través de una interpretación adicional, esto es, se trata de un supuesto de facto que al contrastarse con el artículo 210, no se adecua al supuesto jurídico que contempla en alguno de ellos y es factible acceder al menos a dos interpretaciones sustentables, derivadas, a su vez, de la intelección que se ha atribuido a ese mismo ordinal para aquellos supuestos en que un proveído que ordinariamente es reclamable para el demandado (por disposición expresa de la ley) no lo es para el actor.

"En efecto, a fin de arribar a la conclusión de si es recurrible o no el acto reclamado, se hace indispensable primero, aplicar el artículo 210, atendiendo al criterio emitido por este órgano colegiado, que precisa que es recurrible a través de la reclamación; y segundo emprender un análisis de la naturaleza jurídica de la determinación reclamada y dilucidar si la misma es una interlocutoria o un auto, para luego en función de la postura que se asuma, concluir si es o no impugnable a través del recurso horizontal, siendo esta última operación argumentativa la que desemboca en la necesidad de realizar una interpretación adicional, en tanto se requiere fundamentar del porqué no se está en presencia de una determinación que tenga la naturaleza jurídica de una interlocutoria y justificar así, la razón que informa la asunción de esa interpretación.

"De lo anterior se sigue que, a pesar de que este órgano de control constitucional considere que el acto reclamable es susceptible de controvertirse a través de la reclamación, lo cual sería bastante para confirmar la decisión del Juez de Distrito, aunque por diversas consideraciones, sin embargo, como el artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, de la Ley de Amparo, introdujo la excepción al principio de definitividad, resaltada supralíneas, es que al demostrarse que la procedencia del recurso de apelación o del medio de impugnación denominado reclamación, se encuentran sujetos a una interpretación adicional, es por ello que, en el caso, debe concluirse que la quejosa no se encuentra obligada a observar el principio de definitividad.

"Cabe acotar que la anterior determinación, es orientada por la misma razón que permea en la reforma a la Ley de Amparo, esto es, la modificación del artículo 1o. constitucional que ahora contempla 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 y, por ello, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley, vínculos que en principio se colman a través de disposiciones legales, en el caso, la Ley de Amparo y en concreto, con disposiciones como la antes evidenciada que propicia el acceso al juicio de amparo, excluyendo supuestos de improcedencia que *per se* le sujeten a variables dependientes de interpretaciones complejas sobre las que no existe un consenso que, por una parte, tornarían al amparo en un recurso –*lato sensu*– de difícil acceso, burlando la eficacia de aquella máxima de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; por otra, resultaría que en supuestos de facto iguales, algunos gobernados estuvieren en aptitud de dar curso al juicio constitucional y otros no, dependiendo del órgano de control constitucional que conociera del asunto, lo cual conlleva un trato desigual, que pretendió minimizarse a través de la porción normativa en comento. Por lo demás, es deseable evitar que los medios de impugnación sean de difícil intelección, porque se corre el riesgo de convertir el sistema de impugnación en una verdadera 'trampa procesal.'.

"Es ilustrativa al tema, la tesis aislada I.8o.A.7 K (10a.), sustentada por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro y texto:

"'JUICIO DE AMPARO. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN XVIII, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON SU PROCEDENCIA.—Conforme a esta porción normativa, cuando la ley ordinaria conceda algún recurso o medio de defensa dentro del procedimiento, por virtud del cual pueda ser modificada, revocada o nulificada la resolución de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, pero su procedencia se sujete a una interpretación adicional, es decir, que la hipótesis normativa que la regule no sea clara, o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso queda en libertad de interponer dicho recurso o acudir directamente al juicio de amparo.'

"Asimismo, cobra aplicación la diversa tesis aislada XVI.2o.C.T.1 K (10a.), emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, que indica:

"'PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. INTELECCIÓN DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XVIII, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO (INTERPRETACIÓN ADICIONAL).—El citado artículo prevé dos supuestos que excluyen la observancia del principio de definitividad que rige el juicio de amparo, la disposición contempla que tal regla no opera: a) Cuando en el caso específico, la procedencia del medio ordinario de impugnación se encuentre sujeta a una interpretación adicional y b) Cuando su fundamento resulte insuficiente para determinarla; en ambos supuestos se permite al gobernado acudir al recurso o directamente al juicio. Ahora bien, la hipótesis contemplada en ese precepto legal, se refiere a los casos en que, dada la naturaleza del recurso, a fin de determinar su procedencia, se haga necesaria una interpretación adicional, figura que se actualiza cuando el significado de la norma no queda claro en el contexto específico en que se ha de aplicar y el intérprete se encuentra frente a dos o más soluciones posibles, de suerte que ha de enfrentarlas y decidir cuál de ellas es la que encuentra mayor apoyo, justificando de manera adicional el por qué se opta por esa interpretación, dando así origen a lo que en la doctrina jurídica se denomina interpretación adicional. Así, de ser ese el caso, no se surte la carga procesal de agotar el medio ordinario de defensa en lugar de incoar el juicio de amparo, ello en el entendido de que no opera tal excepción cuando exista jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto a la procedencia del medio ordinario de impugnación, puesto que en esas circunstancias no le es dable al Tribunal Colegiado de Circuito realizar interpretación alguna. Por lo demás, esta exclusión del principio se comprende mejor si se tiene en cuenta que el artículo 1o. constitucional establece que todas las autoridades se encuentran obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, vínculo que de inicio se colma al través de disposiciones legales, como la norma en comento, que propician un fácil acceso al juicio de amparo y se evita la proliferación de trampas procesales.'

"Como corolario de lo anterior, debe señalarse que la posible existencia de un recurso contra el acto reclamado, no es bastante para desechar la demanda constitucional respectiva, sino que es conveniente iniciar la tramitación de esta última, a fin de estudiar debidamente la cuestión, sin perjuicio de dictar el sobreseimiento que corresponda si del resultado de ese estudio, apareciere realmente la existencia de una causa de improcedencia.

"Al caso cobra aplicación, la tesis aislada emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"'DEMANDA DE AMPARO, LA POSIBILIDAD DE LA EXISTENCIA DE UN RECURSO CONTRA EL ACTO RECLAMADO, NO ES SUFICIENTE PARA DESECHARLA.—La posible existencia de un recurso contra el acto que se reclame

en un amparo, no es bastante, por sí sola, para desechar la demanda constitucional respectiva, sino que es conveniente iniciar la tramitación de esta última, a fin de estudiar debidamente la cuestión, sin perjuicio de dictar el sobreseimiento que corresponda si del resultado de ese estudio, apareciere realmente la existencia de una causa de improcedencia.'

"En esas condiciones, no es ajustado a derecho que el Juez de Distrito declarara actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, por lo que se impone declarar fundado el presente recurso de queja y, por ende, se deja insubsistente el auto de cuatro de febrero de dos mil quince, dictado en el juicio de amparo indirecto 120/2015, del índice del Juzgado Quinto de Distrito en el Estado, con sede en Boca del Río, Veracruz, promovido por la propia recurrente, y se ordena a su titular provea lo conducente en relación con la admisión de la demanda, en términos de lo dispuesto en los artículos del 112 al 115 de la Ley de Amparo.

"Tiene aplicación al caso, la jurisprudencia 2a./J. 73/2014 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que indica:

"'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.—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.'

"Finalmente, cabe señalar que los criterios citados por este órgano colegiado, generados conforme a la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, resultan aplicables al caso, de conformidad con el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, ya que aquéllos no se oponen a lo dispuesto en ésta, en los aspectos analizados.

"Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

"ÚNICO. Se declara fundado el recurso de queja interpuesto por **********, en representación de su menor hija **********, por conducto de su autorizado **********, contra el auto dictado el cuatro de febrero de dos mil quince, por el Juez Quinto de Distrito en el Estado, con sede en Boca del Río, Veracruz, en los autos del juicio de amparo indirecto **********/2015, formado con motivo de la demanda de amparo promovida por la propia recurrente.

"Notifíquese…"

I.I. Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito. Pronunció sentencia en el juicio de amparo en revisión número **********/96, respecto del cual destacan los siguientes antecedentes:

Por escrito presentado el veintiocho de junio de mil novecientos noventa y seis, ********** y **********, de apellidos **********, promovieron juicio de amparo contra actos del Juez Octavo de Primera Instancia de Veracruz, Veracruz, que hicieron consistir en la resolución de 8 de junio de 1996 dictada en los autos del expediente **********/96-IV; que recayó a un recurso de revocación que se interpuso en contra del auto de inicio, en el cual, se fijó pensión alimenticia a favor de los quejosos.

El Juez Quinto de Distrito en el Estado, en sentencia dictada el veinte de agosto de ese año, negó a los quejosos el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados, esencialmente porque fue conforme a derecho el que se desechara por improcedente el recurso de revocación en contra del auto que fijó pensión alimenticia, en virtud de que esa decisión era impugnable mediante la reclamación.

Inconformes con esa determinación, ********** y **********, de apellidos **********, interpusieron recurso de revisión, del que correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito; el cual fue admitido el veintisiete de septiembre de mil novecientos noventa y seis, y en sentencia dictada el siete de noviembre siguiente, resolvió confirmar el fallo emitido por el Juez Quinto de Distrito en el Estado, con sede en Boca del Río, Veracruz, y negó la protección constitucional, bajo las consideraciones que –en la parte que interesa– se exponen a continuación:

"QUINTO.—Son infundados los agravios transcritos en el considerando anterior.

"Para una mejor comprensión de los términos en que será resuelto el presente asunto, conviene destacar los antecedentes del caso, mismos que según constancias que a su informe justificado acompañó el Juez responsable, visibles a fojas de la veintidós a la cincuenta y cuatro del juicio de amparo, se refieren en síntesis, a que ante el Juzgado Octavo de Primera Instancia de Veracruz, Veracruz, se radicó el juicio ordinario civil número **********/96, en el que se advierte que ********** y **********, ambos de apellidos **********, por su propio derecho le demandaron a su padre **********, el pago de una pensión alimenticia y otras prestaciones, para estar en posibilidad de alimentarse y concluir sus respectivas carreras universitarias, señalándose para tal efecto, en el auto inicial de treinta de mayo del año en curso, una pensión alimenticia provisional, consistente en la cantidad de ciento cincuenta pesos diarios de los ingresos del deudor alimentista.

"Aparece también de esas constancias, que el demandado dio respuesta a las prestaciones reclamadas, oponiendo excepciones e interpuso reclamación en contra de la pensión alimenticia provisional de mérito, en donde en esencia, hizo valer en su favor, que actualmente se encuentra imposibilitado para cumplir con el pago de esa pensión que además resulta excesiva, aunado a que su hija **********, obtiene ingresos como conductora y modelo de la empresa Telever, sin que se pueda tampoco soslayar que, los acreedores alimentarios viven en una casa de su propiedad en unión de su madre, la que a su vez obtiene ingresos como cañera en el ingenio ubicado en la ciudad de Lerdo de Tejada, Veracruz. De las propias constancias se advierte que, el abogado patrono de los indicados actores civiles, mediante escrito de tres de junio del presente año, interpuso recurso de revocación en contra del aludido proveído que fijó la pensión alimenticia provisional en cuestión, alegando en concepto de agravios, en resumen, que la pensión ahí decretada no es acorde con las necesidades de los acreedores alimentarios, pues los gastos que estos realizan, referentes a la escolaridad, atención médica, útiles escolares, ropa, etc., rebasan esa pensión, a más de que en el proveído recurrido no se especifica la forma de pago de la repetida pensión, dejándose a voluntad del deudor alimentista hacerlo en forma semanal, quincenal o mensual, escrito al que le recayó el auto que a la letra dice:

"'*H. Veracruz, Ver., a ocho de junio de mil novecientos noventa y seis. Agréguese a sus autos el escrito del licenciado Manuel Acevedo Olguín, a quien se le tiene interponiendo recurso de revocación, mismo que con fundamento en el artículo 52 del Código de Procedimientos Civiles se desecha el recurso planteado por no ser el idóneo. Notifíquese por lista de acuerdos*…'.

"En la demanda de amparo, los quejosos aquí recurrentes, señalaron como acto reclamado el auto transcrito, mediante el cual, como ya se vio, el

Juez del conocimiento desechó el recurso de revocación que interpusieron contra el diverso proveído de treinta de mayo del presente año, en lo referente a la pensión alimenticia provisional ahí decretada.

"Ahora bien, lo que se alega tocante a que la sentencia recurrida es ilegal por las razones que se esgrimen en los agravios en análisis, es infundado, puesto que de las constancias de autos reseñados con antelación, se pone de relieve, contra lo que afirman los recurrentes, que la sentencia que se revisa se ajustó a derecho y se afirma lo anterior, porque si bien es verdad que el artículo 210 del Código Procesal Civil del Estado, señala, en lo que interesa, que la reclamación, en contra de la pensión alimenticia provisional fijada en el juicio respectivo, puede formularse dentro del escrito de contestación a la demanda, ello debe entenderse no como lo quiere la recurrente, o sea, que dicho medio defensivo es sólo para la parte demandada, puesto que, en primer lugar, tal restricción no la dispone expresamente ese precepto el que, en su parte relativa, tiene como finalidad concederle al deudor alimentista un término suficiente para interponer tal reclamación y, en segundo lugar, porque de considerarse admisible lo que en el punto argumentan los quejosos, sería tanto como admitir también una dualidad de recursos para combatir específicamente la fijación de la pensión alimenticia provisional de que se trata, esto es, la revocación para la parte actora y la reclamación para la demandada, lo que a todas luces resulta jurídicamente inaceptable, dado que sabido es que la diversidad de recursos en el derecho procesal civil se da no en razón de los sujetos procesales, sino atendiendo a la naturaleza especifica de los actos o resoluciones que se dictan en el procedimiento, de tal manera que, se insiste, en el caso concreto, no pueden existir dos medios de defensa distintos para cada una de las partes en contra de una misma determinación judicial. Por consiguiente, al referirse el precepto en cita a '*cualquier reclamación*' sobre la medida relativa a la fijación del crédito alimenticio de que se habla, la que se podrá formular en el escrito de contestación a la demanda, está preceptuado expresamente esa reclamación como medio defensivo para impugnar tal medida, el que indiscutiblemente también puede hacer valer la parte actora, lo que a no dudar, se viene a corroborar mediante la detenida lectura de la exposición de motivos correspondiente, en lo referente a la adición de los párrafos segundo, tercero y cuarto al artículo 210 del Código procesal civil del Estado, conforme al Decreto 352 de veintitrés de enero de mil novecientos noventa y dos, publicado en la Gaceta Oficial del Estado Número catorce de uno de febrero del propio año, en donde textualmente se ponderó al respecto, en lo que interesa, la necesidad de '*ampliar el plazo para hacer valer la reclamación contra la resolución que fija una pensión alimenticia provisional, de tres a nueve días, permitiendo la posibilidad de aportar documentales*…', esto es, que la modificación que se hizo al respecto fue sólo para el término en que se

puede intentar la reclamación, pero no en el sentido de que ésta es un medio de defensa exclusivo de la parte demandada, por lo que en consecuencia, debe entenderse que tal como lo establecía el anterior precepto 162 del mismo código, dicho medio defensivo es para ambas partes y que la actora dispone del mismo término que su contraparte para hacer valer la reclamación de que se habla, o sea de nueve días, ello desde luego, atento al principio de igualdad procesal y a la intención del legislador expresada en la exposición de motivos aludida.

"En ese orden de ideas es inconcuso que en la especie, se insiste, el medio de defensa idóneo para que tanto la parte actora como la demandada en el juicio de alimentos, combatan la medida provisional relativa a la fijación de la pensión alimenticia provisional, lo es precisamente la reclamación prevista en el artículo 210 de código adjetivo civil local, pese a lo cual de autos se deduce que contra tal medida los peticionarios de amparo introdujeron el recurso ordinario de revocación, que dado lo dicho, no era procedente para el fin perseguido por éstos, toda vez que como ya quedó de relieve, la ley contempla para ese efecto aquel medio específico de defensa.

"En consecuencia, es correcto el criterio sostenido por el resolutor federal en torno a que el acto reclamado por los recurrentes, mediante el cual se desechó el recurso de revocación que interpusieron en contra del auto que fijó la pensión alimenticia provisional en cuestión, satisface el requisito de fundamentación y motivación exigido por el artículo 16 constitucional por las razones esgrimidas por el indicado Juez Federal y, por ende, cabe agregar, es claro que ese acto en modo alguno es vulnerador de las garantías individuales de aquellos, lo que es suficiente para desestimar los agravios que se analizan.

"Sentado lo anterior, debe confirmarse la sentencia en análisis.

"Por lo expuesto y fundado, y con apoyo además en el artículo 90 de la Ley de Amparo, se resuelve:

"PRIMERO.—Se confirma la sentencia de veinte de agosto del año en curso, pronunciada por el Juez Quinto de Distrito en el Estado, en el juicio de amparo indirecto número **********/96, promovido por ********** y **********, ambos de apellidos **********, en contra del acto y autoridad que quedaron puntualizados en el resultando primero de esta ejecutoria.

"SEGUNDO.—La justicia de la Unión no ampara ni protege a ********** y **********, de apellidos **********, en contra del acto y autoridad a que se alude en el resolutivo anterior.

"Notifíquese…"

II. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito. Resolvió el juicio de amparo en revisión número **********/2007, respecto del cual destacan los siguientes antecedentes:

El dieciocho de junio de dos mil siete, **********, en representación de sus menores hijos promovió juicio de amparo indirecto en contra de actos del Juez y secretario del Juzgado Sexto de Primera Instancia de Veracruz, Veracruz, que en lo que interesa hizo consistir, en la pensión alimenticia provisional decretada en el acuerdo de veinticinco de mayo de dos mil siete, en el juicio ordinario civil **********/2007, del índice de la responsable.

La demanda de amparo fue turnada al Juzgado Tercero de Distrito con residencia en Boca del Río, Veracruz, quien previa formación del expediente que se registró bajo el número **********/2007, en auto de diecinueve de junio de dos mil quince, determinó desecharla, por considerar que debió agotar el recurso de reclamación que prevé el artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz.

Inconforme con dicha resolución, el nueve de julio de dos mil siete, **********, interpuso recurso de revisión del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, quien en sentencia de veintiséis de noviembre de ese año, resolvió al tenor de las consideraciones que –en la parte que interesa– se exponen a continuación:

"CUARTO.—Son fundados pero inoperantes, los argumentos que a manera de agravios se exponen.

"Con el objeto de precisar, la materia de la litis que se expuso ante el Juez de Garantías, es conveniente destacar algunos antecedentes:

"**********, demandó en la vía ordinaria civil a **********, de quien reclamó por sentencia judicial el derecho de convivencia con sus menores hijos y otras prestaciones, dicha demanda se radicó en el índice del Juzgado Sexto de Primera Instancia del Distrito Judicial de Veracruz, Veracruz, bajo el número **********/2007.

"Posteriormente, al momento de dar contestación a la misma, **********, por propio derecho y en representación de sus menores hijos ********** y **********, de apellidos **********, reconvino al actor en lo principal, una pensión alimenticia por la cantidad de al menos cinco salarios mínimos diarios para cada uno de ellos.

"Mediante auto de veinticinco de mayo del presente año, el Juez Sexto de Primera Instancia, dictó un acuerdo en el que se decretaba como monto total de pensión alimenticia la cantidad de $2,500.00 (dos mil quinientos pesos) mensuales.

"Ante tal determinación **********, (actora en reconvención) interpuso el juicio de amparo indirecto, el cual se radicó bajo el número **********/07 del índice del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado.

"Mediante auto de diecinueve de junio de dos mil siete, el Juez de Distrito desechó de plano la demanda, al advertir que en la especie se actualizaba la causal de improcedencia prevista por la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, pues la impetrante del juicio de garantías no agotó el recurso ordinario que el código adjetivo civil prevé para tal efecto, el cual a juicio de dicha autoridad era la reclamación.

En contra de dicha determinación, **********, interpuso el recurso de revisión alegando medularmente en sus conceptos de agravio que, de conformidad por lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 210 del código en comento, la reclamación es un recurso previsto para la parte a la cual se le reclaman alimentos y no para quien los solicita, por lo que no se encontraba obligada a agotar tal recurso.

"Ahora bien, para sustentar sus agravios la recurrente aduce que, la reclamación prevista por el artículo 210 del Código Procesal Civil de la entidad, es un medio de impugnación previsto para las reclamaciones que respecto de dicha medida puedan llegar a tener los deudores alimentistas, pues tal numeral en su párrafo tercero así lo establece al indicar de forma literal que: '*cualquier reclamación sobre la medida indicada en el párrafo que antecede, se podrá formular dentro del escrito de contestación de demanda y previa vista que se dé a la parte contraria*…', por lo que en ese sentido, al ser ella quien solicitó alimentos a favor de sus menores hijos, no se ubica en la hipótesis prevista por el numeral mencionado, teniendo como única alternativa acudir al juicio de amparo biinstancial, por no ser la determinación del Juez de Primera Instancia una resolución que ponga fin al juicio en que pudiera proceder algún recurso ordinario.

"Así las cosas, este tribunal considera parcialmente fundados los agravios antes expuestos. A efecto de poder brindar una mayor comprensión del asunto, es necesario establecer el siguiente marco dogmático:

"Por principio de cuentas, es necesario exponer que los medios de impugnación configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes proce-

sales para corregir, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores o ilegalidad.

"En cuanto a este punto, podemos decir que, la distinción de éstos se da, porque los medios de impugnación resultan el género y los recursos la especie, esto es, todos los recursos son medios de impugnación, mas no así, todos los medios de impugnación son recursos.

"En ese sentido, podemos decir que, los recursos siempre van a estar contenidos en el capítulo establecido para los mismos dentro de las legislaciones procesales y, por su parte, los medios de impugnación pueden estar ubicados en cualquier parte de las leyes que rigen a la materia.

"Dentro de las diversas clasificaciones que ha dado la doctrina a los medios de impugnación, éstos se han clasificado en tres sectores: *remedios procesales, recursos y procesos impugnativos*.[1]

"Dentro de los remedios procesales, encontramos los medios de impugnación que pretenden la corrección de los actos y resoluciones judiciales ante el mismo Juez que los ha dictado, es decir, resulta un medio de defensa intraprocesal, pues se da dentro del proceso.

"Por cuanto hace a los recursos, resultan los instrumentos que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento, pero ante un órgano judicial superior, por violaciones cometidas tanto en el propio procedimiento, como en las resoluciones judiciales respectivas.

"Los procesos impugnativos, son aquellos en los cuales se combaten actos o resoluciones de una autoridad a través de un proceso autónomo, en el cual se inicia una relación jurídico-procesal diversa.

"Una vez expuesto lo anterior, tenemos que la cuestión a dilucidar dentro del presente asunto, es si la reclamación prevista por el artículo 210 del Código Procesal Civil del Estado, es un medio de impugnación o un recurso previsto únicamente para el deudor alimentario o para ambas partes en el juicio.

"Ahora bien, es necesario apuntar que, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz, en su título decimosegundo, en el capítulo

---

[1] *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Edit. Porrúa, México 1994, p. 2105.

respectivo a los recursos, establece únicamente como tales: la revocación, reposición, apelación y la revisión de oficio, todos ellos contenidos del artículo 506 al 528 de tal ordenamiento; y, por la otra, la reclamación, se encuentra inserta en el tercer párrafo del artículo 210, del título sexto de la misma ley, en el capítulo respectivo al juicio, pues tal artículo de manera expresa señala:

"'Artículo 210. … Cualquier reclamación sobre la medida indicada en el párrafo que antecede, se podrá formular dentro del escrito de contestación a la demanda, y previa vista que se dé a la parte contraria de la reclamante, el Juez la resolverá dentro del término de tres días, tomando en cuenta los documentos que se hubieren aportado. Contra esta resolución no procede recurso ordinario. …'

"En ese sentido, tal y como se puede observar, al no estar contenida la reclamación dentro del capítulo de recursos, que para tal efecto prevé dicho ordenamiento procesal, ésta reviste la naturaleza de un medio de impugnación que debe de ser resuelta a su vez, por el Juez del conocimiento, de ahí que tal y como lo sostiene la agraviada, la reclamación está prevista únicamente y exclusivamente para la parte a la cual se le demandan alimentos, y no para el acreedor alimentario, pues éstos se encuentran ubicados en posiciones distintas respecto de la medida provisional alimenticia, pues siendo ésta una medida cautelar, el Juez de la instancia para determinar lo conducente, resuelve basándose, en los argumentos y pruebas aportadas por los acreedores alimentarios, y una vez resuelto lo procedente, la parte que solicitó tal medida, no puede requerirle de nueva cuenta que modifique su decisión, pues se contrariaría el principio jurídico de que los jueces no pueden revocar sus propias determinaciones; lo cual no sucede con la parte a la que se le demanda alimentos, pues ésta, aún no ha sido oída, ni ha podido aportar los medios de convicción, que logren desvirtuar lo alegado por su contraria.

"A mayor abundamiento, podemos decir que tratándose de alimentos, el Juez fija una pensión alimenticia provisional cuando los acreedores justifican con las correspondientes actas del registro civil, el vínculo matrimonial o el parentesco con el deudor alimentista, sin perjuicio de lo que se resuelva en sentencia definitiva; lo cual pone de manifiesto que la decisión tomada por el juzgador se determina sin audiencia del deudor, basándose únicamente en la información aportada hasta el momento de la presentación de la demanda de alimentos; por tanto, la finalidad del recurso de reclamación es precisamente que el Juez valore otros argumentos y elementos de prueba que no tuvo al momento de decretar la medida provisional, los cuales pueden llegar a desvirtuar lo alegado por la parte acreedora y hacer que modifique o revoque la resolución impugnada, lo anterior, con base en la igualdad procesal que debe existir entre las partes.

"En este sentido, es aplicable al caso la jurisprudencia, cuyos datos de localización, rubro y texto, son los siguientes:

"'Registro No. 175384
"'Novena Época
"'Instancia: Primera Sala
"'Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"'Tomo XXIII, abril de 2006
"'Página: 11
"'Tesis: 1a./J. 192/2005
"'Jurisprudencia
"'Materia(s): Civil

"'ALIMENTOS PROVISIONALES Y SU ASEGURAMIENTO. LA RECLAMACIÓN EN CONTRA DEL AUTO QUE LOS DECRETA PUEDE INTERPONERSE DENTRO DEL TÉRMINO DE NUEVE DÍAS, INCLUSO CUANDO SE HACE VALER EN ESCRITO DIVERSO AL DE LA CONTESTACIÓN DE DEMANDA (INTERPRETACIÓN DEL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 210 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE VERACRUZ).—Conforme al citado precepto, para presentar la reclamación contra el auto que decreta la pensión alimenticia provisional y su aseguramiento dentro del escrito de contestación a la demanda, el demandado cuenta con los mismos nueve días que se le confieren para formular dicha contestación. Ahora bien, de un análisis sistemático del artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz, se concluye que para el diverso supuesto de que el recurso de reclamación se haga valer en escrito independiente, también se cuenta con el indicado término. Ello es así, ya que si bien del análisis del citado precepto no se advierte regla específica alguna respecto al plazo de presentación para el supuesto de que se interponga la reclamación de referencia en escrito diverso al de contestación de demanda, si se atiende a que dicho medio de defensa se ubica en el apartado correspondiente a la contestación de demanda, debe considerarse que en cuanto al plazo para su interposición le son aplicables las mismas reglas que señala el referido numeral para la figura de la contestación. Además, si se toma en cuenta que entre los fines de la aludida reclamación está el de dar oportunidad de defensa al demandado contra la pensión provisional y su aseguramiento, resulta inconcuso que la apuntada interpretación permite salvaguardar las posibilidades de defensa conferidas al demandado en la norma referida, a fin de que pueda aportar elementos que lleven a reconsiderar los términos en que se decretó la medida provisional o su aseguramiento. Lo anterior, sin perjuicio de que pueda solicitarse la modificación de dicha medida provisional, en los términos de la fracción II del artículo 58 del

código procesal en cuestión, para aquellos casos en que cambien las circunstancias del deudor alimentario que incidan en las posibilidades que tenga para el cumplimiento de la medida provisional alimentaria.'

"De ahí que tal y como lo manifiesta la recurrente, la reclamación es un medio de impugnación previsto únicamente para la parte a la que se le demandan alimentos, y no para quien los solicita; sin embargo, aun cuando se considera fundado el argumento expuesto por la agraviada, el mismo resulta inoperante, pues si bien, como ya quedó apuntado en líneas anteriores, al ser la recurrente quien demandó alimentos, no se encontraba obligada a interponer la reclamación, también es cierto que, de conformidad con el principio de definitividad que rige para la interposición del juicio de amparo, la actora en reconvención, sí se encontraba obligada a interponer el recurso ordinario en contra de dicha resolución antes de acudir a solicitar la protección constitucional.

"Ahora bien, tal y como quedó apuntado en líneas anteriores, al ser la parte actora en reconvención quien solicitó la medida cautelar, lo procedente en contra de tal determinación, era la interposición de un recurso que fuera del conocimiento de una instancia superior, esto es, al tratarse de una resolución interlocutoria que le causaba un daño irreparable en la sentencia al versar sobre alimentos a favor de menores, el recurso idóneo resultaba el de apelación, que para tal efecto prevé el numeral 509 del código procesal de la materia, pues de manera textual refiere:

"'Artículo 509. El recurso de apelación tiene por efecto que el superior confirme, revoque o modifique la resolución del inferior. Son apelables las sentencias, los autos que resuelven un incidente y los autos que causan daño irreparable en la sentencia.'

"De ahí que, tal y como se aprecia, con la interposición de tal recurso no se viola el principio de que el juzgador revoca sus propias decisiones, pues quien resuelve es una instancia distinta.

"Consecuentemente, la hoy agraviada sí se encontraba obligada a agotar el medio de impugnación ordinario, antes de acudir a solicitar la protección constitucional, pues resulta un presupuesto necesario para la procedencia del juicio de amparo, la interposición del medio de impugnación que prevea la ley de la materia, lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el mencionado artículo 73 de la Ley de Amparo, el cual establece en su fracción XIII:

"'Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente: … XIII. Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto

de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 constitucional dispone para los terceros extraños. …'

"En ese tenor, al no haberse interpuesto el mencionado recurso de apelación en contra de la medida provisional decretada, resulta improcedente el juicio de garantías. Sirve de apoyo a lo anterior, los criterios que versan:

"'No. Registro: 352837
"'Tesis aislada
"'Materia Común
"'Quinta Época
"'Instancia: Tercera Sala
"'Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*
"'Tomo LXXI
"'Tesis:
"'Página: 2896

"'RECURSOS ORDINARIOS.—Los recursos a que se refiere el artículo 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo, cuya falta de agotamiento trae consigo la improcedencia del juicio de garantías, son aquellos que pueden hacerse valer dentro del procedimiento en que se origina el acto y no los de carácter extraordinario, como el amparo y la queja."

"'No. Registro: 350377
"'Tesis aislada
"'Materia Común
"'Quinta Época
"'Instancia: Tercera Sala
"'Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*
"'Tomo LXXIX
"'Tesis:
"'Página: 1606

"'APELACIÓN, SI NO SE AGOTA, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO.—Lo que la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, estatuye como causa de improcedencia, es la circunstancia de que el interesado no haya agotado el procedimiento ordinario, usando del procedente recurso que la ley local establece; y si la apelación, como defensa legal dentro del procedimiento, puede

modificar o revocar los actos reclamados, el amparo debe estimarse improcedente, cuando no se agote ese recurso, independientemente de que en el caso, la apelación sólo se admita en el efecto devolutivo, pues esto no modifica en nada aquel concepto de improcedencia.'

"De todo lo anteriormente expuesto, se puede determinar que, de una interpretación del tercer párrafo del artículo 210 del Código Procesal Civil vigente en el Estado, permite deducir, que la reclamación reviste la naturaleza de un medio de impugnación, el cual debe de ser resuelto por el Juez del conocimiento, de ahí que, el mismo está previsto única y exclusivamente para la parte a la cual se le demandan alimentos, y no para el acreedor alimentario pues éstos se encuentran ubicados en posiciones distintas respecto de la medida provisional alimenticia, y al ser la pensión provisional una medida cautelar, el Juez la fija cuando los acreedores justifican con las correspondientes actas del registro civil, el vínculo matrimonial o el parentesco con el deudor alimentista, sin perjuicio de lo que se resuelva en sentencia definitiva; lo cual pone de manifiesto que la decisión tomada por el juzgador se determina sin audiencia del deudor, basándose únicamente en la información aportada hasta el momento de la presentación de la demanda de alimentos, razones por las que, los acreedores no podrían requerirle nuevamente que modifique su decisión, pues se contrariaría el principio jurídico de que los Jueces no pueden revocar sus propias determinaciones; por tanto, la finalidad del recurso de reclamación es precisamente que el Juez valore otros argumentos y elementos de prueba que no tuvo al momento de decretar la medida provisional, los cuales pueden llegar a desvirtuar lo alegado por la parte acreedora y hacer que modifique o revoque la resolución impugnada. Asimismo, con base en el principio de igualdad procesal que debe existir entre las partes, si la resolución que emita el a quo respecto a la pensión provisional le causa perjuicio alguno a la parte que solicitó los alimentos, dicha inconformidad puede ser planteada ante una instancia superior, a través del recurso de apelación que para tal efecto prevé el artículo 509 del código adjetivo civil de la entidad, esto al tratarse de una resolución que les ocasiona un daño irreparable en la sentencia.

"En otro orden de ideas, debe decirse que se debe descartar también el diverso recurso de revocación para impugnar por parte del actor la resolución que fija los alimentos, ya que por la naturaleza de tal recurso sólo se puede dirigir contra actos de mero trámite y no contra los que tengan fuerza de definitivos, como se desprende del tratamiento que le ha dado la doctrina a dicho recurso, como se ve de la definición de revocación y recurso de revocación que aparece en el *Diccionario de Derecho Procesal Civil* (Eduardo Pallares, Vigésima Quinta Edición, México, 1999, páginas 717, 718 y 694, respectivamente).

"Revocación:

"El diccionario da las siguientes acepciones de esta palabra: 'anulación, casación, retractación' y en general hace referencia a actos unilaterales emanados de una voluntad que se rectifica. También significa anular o rescindir una resolución judicial. Según Couture, el Juez puede revocar las resoluciones que llama mere-interlocutorias, y que nuestro código califica de decretos, por ser de mero trámite, de simple impulso procesal y las cuales no alcanzan la autoridad de la cosa juzgada. Dicho poder de revocación o rectificación no es ilimitado, porque de otra manera se desnaturalizaría la marcha del proceso que, por estar constituidos de diversos periodos que se suceden los unos a los otros de forma irreversible, no consiente que la revocación tenga por efecto volver a un periodo anterior concluido definitivamente. 'Dentro de este tipo de juicio, el advenimiento de una etapa procesal opera la preclusión de la anterior, sin que sea posible el regreso a instantes o estadios ya concluidos', de lo que se sigue que el Juez no puede revocar un decreto que pertenezca a un periodo anterior. En el derecho mexicano, el Juez no está autorizado para revocar de oficio sus propios decretos. Ha de hacerlo cuando la parte interesada interponga el recurso de revocación y siempre que haya causa legal que funde esta última. Sólo tratándose de la jurisdicción voluntaria, el artículo 897 previene lo siguiente: 'El Juez podrá variar o modificar la providencia (esto es, los decretos) que dictare sin sujeción estricta a los términos y forma establecidos respecto de la jurisdicción contenciosa. No se comprende en esta disposición los autos que tengan fuerza de definitivos y contra los que no se hubiere interpuesto recurso alguno, a no ser que se demostrara que cambiaron las circunstancias que afectan el ejercicio de la acción.' Tampoco pueden los Jueces revocar sus propias sentencias pero sí rectificarlas o aclararlas; y,

"Recurso de revocación:

"Sólo procede contra los decretos y los autos no apelables y su objeto es que se rescinda la resolución contenida en el auto o decreto, sea para substituirla por otra que el recurrente considera legal o para que aquélla quede sin efecto. Está sujeto a las siguientes normas: a) Las sentencias no pueden ser revocadas por el Juez que las pronunció; b) El recurso de revocación se distingue del de apelación, en que este último se tramita y resuelve por el tribunal de alzada, mientras que la revocación la tramita y decide el mismo Juez que pronunció la resolución recurrida, o el que lo sustituya en caso de recusación o excusa; c) La 'revocación debe pedirse por escrito dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación del decreto o autos recurridos y se substancia con un escrito por cada parte y la resolución del Juez que debe pronunciarse dentro del tercer día'. La resolución es irrecurrible porque sólo da lugar

al juicio de responsabilidad; d) En los juicios tanto ordinarios como sumarios que se ventilan oralmente, la revocación se decide de plano; e) El recurso de revocación se denomina de reposición cuando se interpone ante el tribunal superior.

"En conclusión de una interpretación del tercer párrafo del artículo 210 del Código Procesal Civil vigente en el Estado, permite deducir, que la reclamación reviste la naturaleza de un medio de impugnación, el cual debe de ser resuelto por el Juez del conocimiento, de ahí que, el mismo está previsto única y exclusivamente para la parte a la cual se le demandan alimentos, y no para el acreedor alimentario pues estos se encuentran ubicados en posiciones distintas respecto de la medida provisional alimenticia, y al ser la pensión provisional una medida cautelar, el Juez la fija cuando los acreedores justifican con las correspondientes actas del registro civil, el vínculo matrimonial o el parentesco con el deudor alimentista, sin perjuicio de lo que se resuelva en sentencia definitiva; lo cual pone de manifiesto que la decisión tomada por el juzgador se determina sin la audiencia del deudor, basándose únicamente en la información aportada hasta el momento de la presentación de la demanda de alimentos, razones por las que, los acreedores no podrían requerirle nuevamente que rectifique su decisión, pues se contrariaría el principio jurídico de que los Jueces no pueden revocar sus propias determinaciones; por tanto la finalidad del recurso de reclamación es precisamente que el Juez valore otros argumentos y elementos de prueba que no tuvo al momento de decretar la medida provisional, los cuales pueden llegar a desvirtuar lo alegado por la parte acreedora y hacer que modifique o revoque la resolución impugnada. Asimismo, con base en el principio de igualdad procesal que debe existir entre las partes, si la resolución que emita el a quo respecto a la pensión provisional le causa perjuicio alguno a la parte que solicitó los alimentos, dicha inconformidad puede ser planteada ante una instancia superior a través del recurso de apelación que para tal efecto prevé el artículo 509 del código adjetivo civil de la entidad, eso al tratarse de un resolución que les ocasiona daño irreparable en la sentencia.

"En relatadas consideraciones, al resultar fundados pero inoperantes los agravios expuestos, lo procedente es confirmar el desechamiento decretado.

"Por lo expuesto y fundado; y con apoyo además en los artículos 89, 90, 91 y demás relativos de la Ley de Amparo y 35, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; se,

"Resuelve:

"ÚNICO. Se confirma la resolución recurrida por ********** en representación de sus menores hijos ********** y **********, ambos de apelli-

dos **********, pronunciada el diecinueve de junio de dos mil siete, por el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Veracruz, con residencia en Boca del Río, Veracruz, dictado en el juicio de amparo número **********/07, que desechó la demanda de garantías.

"Notifíquese…"

II.I. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito. Resolvió el juicio de amparo en revisión número **********/2011, respecto del cual destacan los siguientes antecedentes:

El quince de julio de dos mil diez, ********** e **********, en representación de una menor, ocurrieron a solicitar el amparo y protección de la Justicia de la Unión, contra el acto del Juez Sexto de Primera Instancia de Veracruz, Veracruz, que hicieron consistir en la omisión de fijar una pensión alimenticia provisional a favor de su representada, dentro de los autos del juicio civil número **********/2009 de ese índice.

La demanda de amparo fue turnada al Juez Sexto de Distrito en el Estado, con residencia en Boca del Río, Veracruz, quien el nueve de septiembre de dos mil diez, celebró audiencia constitucional engrosada el nueve de noviembre posterior, en cuyo único punto resolutivo determinó sobreseer en el juicio de garantías.

Inconforme el uno de diciembre de dos mil diez, la parte quejosa, por conducto de su autorizado, interpuso recurso de revisión, mismo que tocó conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito con residencia en Xalapa, Veracruz, quien en sesión celebrada el treinta y uno de marzo de dos mil once, dictó sentencia que en lo que interesa dice:

"CUARTO.—Resulta innecesario analizar tanto los agravios que en el caso se aducen, como las consideraciones que sustentan la resolución reclamada, toda vez que este órgano colegiado advierte la existencia de una causa de improcedencia diversa a la estudiada por el a quo, cuyo análisis es preferente lo aleguen o no las partes, conforme al último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo.

"Apoya lo antes expuesto, la tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos datos de publicación, rubro y texto son:

"'Novena Época
"'No. Registro: 193252

"'Instancia: Pleno
"'Tesis Aislada
"'Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"'Tomo X, septiembre de 1999
"'Materia: Común
"'Tesis: P. LXV/99
"'Página: 7

"'IMPROCEDENCIA. SU ESTUDIO OFICIOSO, EN EL RECURSO DE REVISIÓN, PUEDE HACERSE SIN EXAMINAR LA CAUSA ADVERTIDA POR EL JUZGADOR DE PRIMER GRADO.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el tribunal revisor tiene plenas facultades para examinar la existencia de una causal de improcedencia diversa de la advertida por el juzgador de primer grado, inclusive en torno a un motivo diferente de los apreciados respecto de una misma hipótesis legal, toda vez que como el análisis de la procedencia del juicio de garantías es una cuestión de orden público, es susceptible de estudio en cualquier instancia. También se ha sostenido que ciertas causas de improcedencia son de estudio preferente, por los efectos que producen, y que basta el examen de una sola de ellas para resolver en el sentido de decretar el sobreseimiento en el juicio. Con base en los criterios anteriores, debe concluirse que si bien, en rigor literal, el artículo 91, fracción III, de la Ley de Amparo consagra el estudio del agravio relacionado con los motivos de improcedencia en que el juzgador de primera instancia se apoyó para sobreseer, la práctica judicial ha reconocido la conveniencia de omitir su estudio al decretar el sobreseimiento por diversas razones, porque tener que abordar el examen relativo, implicaría, en muchos casos, una innecesaria dilación en la resolución del asunto, en detrimento de la garantía de prontitud en la administración de justicia que consagra el artículo 17 constitucional, pues sólo se generaría la realización de estudios para considerar ilegal el fallo recurrido, siendo que será la causa de improcedencia que determine el tribunal revisor la que, de cualquier modo, regirá el sentido de la decisión.'

"Ahora bien, para una comprensión adecuada de esta ejecutoria, en primer término, se estima necesario establecer el siguiente marco dogmático:

"Los medios de impugnación configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores o ilegalidad.

"Así, cabe distinguir que los medios de impugnación resultan el género y los recursos la especie, esto es, todos los recursos son medios de impugnación, mas no todos los medios de impugnación son recursos.

"En ese sentido, los recursos siempre van a estar contenidos en el capítulo establecido para los mismos dentro de las legislaciones procesales, y los medios de impugnación pueden estar ubicados en cualquier parte de las leyes que rigen a la materia.

"De acuerdo con el *Diccionario Jurídico Mexicano*, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, dentro de las diversas clasificaciones que ha dado la doctrina a los medios de impugnación, encontramos que éstos se han dividido en tres sectores, a saber: remedios procesales, recursos y procesos impugnativos.

"Los remedios procesales, son aquellos que pretenden la corrección de los actos y resoluciones judiciales ante el mismo Juez que los ha dictado, es decir, son un medio de defensa intraprocesal, en virtud de que se dan dentro del proceso.

"Los recursos son los instrumentos que se pueden interponer dentro del mismo proceso, pero ante un órgano judicial superior, por violaciones cometidas tanto en el propio procedimiento, como en las resoluciones judiciales respectivas.

"Y, los procesos impugnativos son aquellos en los cuales se combaten actos o resoluciones de una autoridad a través de un proceso autónomo en que se inicia una relación jurídico-procesal diversa.

"Por otra parte, debe dilucidarse si la reclamación prevista por el artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles vigente en el Estado, es un medio de impugnación o un recurso previsto para el deudor alimentario, o bien, para ambas partes en el juicio.

"Así, tenemos que el citado cuerpo normativo, en su título decimosegundo, en el capítulo respectivo a los recursos, establece como tales: la revocación, reposición, apelación y la revisión de oficio, todos ellos contenidos del artículo 506 al 528 del citado ordenamiento legal; mientras que la reclamación se encuentra inserta en el tercer párrafo del artículo 210, del título sexto, de la misma legislación, en el capítulo respectivo al juicio.

"En ese tenor, si la reclamación no está contenida dentro del capítulo de recursos previsto en el código adjetivo civil de la entidad, entonces podemos decir que la misma reviste la naturaleza de un medio de impugnación que debe

resolverse –a su vez– por el Juez del conocimiento; y que únicamente está prevista para la parte a la cual se le demandan alimentos, y no para el acreedor alimentario, dado que éstos se encuentran ubicados en posiciones distintas respecto de la medida provisional alimenticia. Lo anterior, tomando en consideración –además– que al ser una medida cautelar, el Juez de la instancia para determinar lo conducente, resuelve basándose en los argumentos y pruebas aportadas por los acreedores alimentarios, y una vez resuelto lo procedente, la parte que la solicitó, no puede requerirle de nueva cuenta que modifique su decisión, pues se contrariaría el principio jurídico de que los Jueces no pueden revocar sus propias determinaciones; lo cual no sucede con la parte a la que se le demandan los alimentos, pues ésta aún no ha sido oída ni ha podido aportar los medios de convicción que logren desvirtuar lo alegado por su contraria.

"Esto es, la finalidad de la referida reclamación, es precisamente, que el Juez valore otros argumentos y elementos de prueba que no tuvo al momento de decretar la medida provisional, los cuales pueden llegar a desvirtuar lo alegado por la acreedora alimentaria, y hacer que modifique o revoque la resolución impugnada; ello, con base en la igualdad procesal que debe existir entre las partes.

"Apoya lo antes expuesto, la jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos datos de publicación, rubro y texto son:

"'No. Registro: 175384
"'Jurisprudencia
"'Materia Civil
"'Novena Época
"'Instancia: Primera Sala
"'Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"'Tomo XXIII, abril de 2006
"'Tesis: 1a./J. 192/2005
"'Página: 11

"'ALIMENTOS PROVISIONALES Y SU ASEGURAMIENTO. LA RECLAMACIÓN EN CONTRA DEL AUTO QUE LOS DECRETA PUEDE INTERPONERSE DENTRO DEL TÉRMINO DE NUEVE DÍAS, INCLUSO CUANDO SE HACE VALER EN ESCRITO DIVERSO AL DE LA CONTESTACIÓN DE DEMANDA (INTERPRETACIÓN DEL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 210 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE VERACRUZ).—Conforme al citado

precepto, para presentar la reclamación contra el auto que decreta la pensión alimenticia provisional y su aseguramiento dentro del escrito de contestación a la demanda, el demandado cuenta con los mismos nueve días que se le confieren para formular dicha contestación. Ahora bien, de un análisis sistemático del artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz, se concluye que para el diverso supuesto de que el recurso de reclamación se haga valer en escrito independiente, también se cuenta con el indicado término. Ello es así, ya que si bien del análisis del citado precepto no se advierte regla específica alguna respecto al plazo de presentación para el supuesto de que se interponga la reclamación de referencia en escrito diverso al de contestación de demanda, si se atiende a que dicho medio de defensa se ubica en el apartado correspondiente a la contestación de demanda, debe considerarse que en cuanto al plazo para su interposición le son aplicables las mismas reglas que señala el referido numeral para la figura de la contestación. Además, si se toma en cuenta que entre los fines de la aludida reclamación está el de dar oportunidad de defensa al demandado contra la pensión provisional y su aseguramiento, resulta inconcuso que la apuntada interpretación permite salvaguardar las posibilidades de defensa conferidas al demandado en la norma referida, a fin de que pueda aportar elementos que lleven a reconsiderar los términos en que se decretó la medida provisional o su aseguramiento. Lo anterior, sin perjuicio de que pueda solicitarse la modificación de dicha medida provisional, en los términos de la fracción II del artículo 58 del código procesal en cuestión, para aquellos casos en que cambien las circunstancias del deudor alimentario que incidan en las posibilidades que tenga para el cumplimiento de la medida provisional alimentaria.'

"Una vez expuesto lo anterior, este Tribunal Colegiado se avoca al conocimiento de la causal de improcedencia prevista en la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, mismo que –en la parte que interesa– literalmente dispone:

"'Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente: …

"'XIII. Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 constitucional dispone para los terceros extraños…'

"De la transcripción que antecede, se desprende que este precepto legal regula uno de los principios rectores del juicio de garantías: el de definitividad del acto reclamado, que no es otra cosa que la improcedencia del juicio de amparo contra actos recurribles, salvo los casos excepcionales establecidos en el mismo dispositivo y en la jurisprudencia.

"Así, previamente a la promoción de dicho juicio, el quejoso debe agotar o sustanciar todos los medios ordinarios de defensa que tenga al alcance para modificar o revocar la resolución judicial que le causa perjuicio, pues de lo contrario, la acción constitucional resulta improcedente por no acatar el principio de definitividad que lo rige.

"Ahora bien, antes de analizar el acto reclamado en el juicio de amparo cuyo estudio nos ocupa, cabe destacar que la demanda de garantías debe interpretarse en su integridad; lo cual conlleva a que se determine con exactitud la intención del promovente y, de esta forma, que se armonicen los datos y elementos que la conforman, sin cambiar su alcance y contenido, a fin de impartir una recta administración de justicia al dictar una sentencia que contenga la fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, conforme a lo dispuesto en el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo.

"Así las cosas, de la demanda de garantías presentada por ********** e **********, en representación **********, se desprende que el acto reclamado se hizo consistir en la omisión de decretar una pensión alimenticia provisional a favor de ésta, dentro del juicio ordinario civil número **********/2009 del índice del Juzgado Sexto de Primera Instancia de Veracruz, Veracruz, aun cuando de los medios de convicción aportados a dicho procedimiento se desprende que el veintitrés de diciembre de dos mil ocho, el demandado aceptó haber sostenido una relación sentimental con **********, de la cual procrearon a dicha menor.

"Por su parte, de las constancias procesales que integran el juicio constitucional a que este toca se refiere, se advierte que por acuerdo de dieciocho de enero del año próximo anterior, el aludido juzgador primario determinó que no procedía fijar durante el procedimiento la pensión alimenticia reclamada, porque 'deberá exhibir copia certificada del acta del estado civil en términos del artículo 210, párrafo 2o., del Código de Procedimientos Civiles.'

"En ese orden de ideas, tomando en consideración que –tal como se determinó *ut supra*–, de conformidad con el principio de definitividad que rige en materia de amparo, consignado en el artículo 73, fracción XIII, de la Ley de

Amparo, para que la tutela de garantías individuales pueda acontecer, el quejoso debe agotar el recurso o medio de defensa ordinario que la ley que regula el acto reclamado prevea en su contra.

"Por ello, si la parte actora en el juicio principal, es quien solicitó la medida cautelar, lo procedente en contra de tal determinación es la interposición de un recurso que sea del conocimiento de una instancia superior; esto es, que al tratarse de una resolución interlocutoria que le causaría un daño irreparable en la sentencia al versar sobre alimentos a favor de una menor, el recurso idóneo para impugnarla es el de apelación previsto en el artículo 509 del Código de Procedimientos Civiles vigente en el Estado, cuyo tenor literal es el siguiente:

"'Artículo 509. El recurso de apelación tiene por efecto que el superior confirme, revoque o modifique la resolución del inferior. Son apelables las sentencias, los autos que resuelven un incidente y los autos que causan daño irreparable en la sentencia.'

"De ahí que, tal y como se aprecia, con la interposición de tal recurso no se viola el principio de que el juzgador revoca sus propias determinaciones, pues quien resuelve es una instancia distinta.

"Consecuentemente, la inconforme sí se encontraba obligada a agotar el recurso ordinario antes de acudir a solicitar la protección constitucional solicitada, pues –tal como se precisó con antelación–, resulta un presupuesto necesario para la procedencia del juicio de amparo, la interposición del medio de impugnación que prevé la ley de la materia.

"Apoyan lo antes expuesto, los criterios emitidos –respectivamente– por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como el Sexto y Cuarto Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito, cuyos datos de publicación, rubro y texto son:

"'No. Registro: 352837
"'Tesis aislada
"'Materia común
"'Quinta Época
"'Instancia: Tercera Sala
"'Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*
"'Tomo LXXI
"'Página: 2896

"'RECURSOS ORDINARIOS.—Los recursos a que se refiere el artículo 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo, cuya falta de agotamiento trae consigo la improcedencia del juicio de garantías, son aquellos que pueden hacerse valer dentro del procedimiento en que se origina el acto y no los de carácter extraordinario, como el amparo y la queja."

"'No. Registro: 350,377
"'Tesis aislada
"'Materia común
"'Quinta Época
"'Instancia: Tercera Sala
"'Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*
"'Tomo LXXIX
"'Página: 1606

"'APELACIÓN, SI NO SE AGOTA, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO.—Lo que la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, estatuye como causa de improcedencia, es la circunstancia de que el interesado no haya agotado el procedimiento ordinario, usando del procedente recurso que la ley local establece; y si la apelación, como defensa legal dentro del procedimiento, puede modificar o revocar los actos reclamados, el amparo debe estimarse improcedente, cuando no se agote ese recurso, independientemente de que en el caso, la apelación sólo se admita en el efecto devolutivo, pues esto no modifica en nada aquel concepto de improcedencia.'

"'Novena Época
"'No. Registro: 187016
"'Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
"'Jurisprudencia
"'Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"'Tomo XV, Mayo de 2002
"'Materia común
"'Tesis: I.6o.C. J/37
"'Página: 902

"'AMPARO. PARA SU PROCEDENCIA ES OBLIGATORIO AGOTAR LOS RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA QUE LA LEY COMÚN ESTABLECE, EN ACATAMIENTO AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE EN EL JUICIO CONSTITUCIONAL.—La procedencia del juicio constitucional, está condicionada a que si existe contra el acto de autoridad algún recurso o medio de defensa legal, éste debe ser agotado sin distinción alguna, por lo que es suficiente que la ley del acto los contenga para que estén a disposición del interesado y

pueda ejercitarlos a su arbitrio, o en su defecto, le perjudique su omisión; de tal manera que no es optativo para el afectado cumplir o no con el principio de definitividad para la procedencia del amparo, por el hecho de que la ley del acto así lo contemple, sino obligatorio, en virtud de que el artículo 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo es terminante en que se agoten los medios legales establecidos, como requisito indispensable, para estar en posibilidad de acudir al juicio de garantías.'

"Octava Época
"No. Registro: 224800
"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
"Jurisprudencia
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*
"Tomo VI, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1990
"Materias: civil y común
"Tesis: I. 4o. C. J/25
"Página: 361

"'IMPROCEDENCIA SUSTENTADA EN LA FRACCIÓN XIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO. ELEMENTOS QUE LA INTEGRAN.—Los elementos con los que se integra la causa de improcedencia del juicio de garantías prevista en el artículo 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo, son los siguientes: a) que el acto reclamado sea resolución proveniente de un tribunal judicial; b) que la ley conceda contra ese acto algún recurso o medio de defensa; c) que ese recurso o medio de defensa se dé dentro del procedimiento en que se emitió la actuación reclamada; y d) que por virtud de dicho medio, la resolución judicial pueda ser modificada, revocada o nulificada. Con la sola concurrencia de tales elementos se configura la causa de improcedencia en comento, aunque la parte agraviada no haya hecho valer el medio de impugnación oportunamente; y sólo se contemplan como casos de excepción, el contenido en el artículo 107, fracción VII, de la Constitución Federal, para los terceros extraños, y aquellos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución.'

"Finalmente, se estima pertinente descartar la interposición del recurso de revocación para impugnar, por parte del acreedor alimentario, la resolución que fija los alimentos, ya que por la naturaleza de tal recurso sólo se puede dirigir contra actos de mero trámite y no contra los que tengan fuerza de definitivos, como se desprende de la definición de *revocación* y *recurso de revocación*, que aparece en el *Diccionario de Derecho Procesal Civil* publicado por Eduardo Pallares, que a continuación se transcribe:

"Revocación: El diccionario da las siguientes acepciones de esta palabra: '*Anulación, casación, retractación*' y en general hace referencia a actos unilaterales emanados de una voluntad que se rectifica. También significa anular o rescindir una resolución judicial. Según Couture, el Juez puede revocar las resoluciones que llama mere-interlocutorias, y que nuestro código califica de decretos, por ser de mero trámite, de simple impulso procesal y las cuales no alcanzan la autoridad de la cosa juzgada. Dicho poder de revocación o rectificación no es ilimitado, porque de otra manera se desnaturalizaría la marcha del proceso que, por estar constituidos de diversos periodos que se suceden los unos a los otros de forma irreversible, no consiente que la revocación tenga por efecto volver a un periodo anterior concluido definitivamente. '*Dentro de este tipo de juicio, el advenimiento de una etapa procesal opera la preclusión de la anterior, sin que sea posible el regreso a instantes o estadíos ya concluidos*', de lo que se sigue que el Juez no puede revocar un decreto que pertenezca a un periodo anterior. En el derecho mexicano, el Juez no está autorizado para revocar de oficio sus propios decretos. Ha de hacerlo cuando la parte interesada interponga el recurso de revocación y siempre que haya causa legal que funde esta última. Sólo tratándose de la jurisdicción voluntaria, el artículo 897 previene lo siguiente: '*El Juez podrá variar o modificar la providencia (esto es, los derechos) que dictare sin sujeción estricta a los términos y forma establecidos respecto de la jurisdicción contenciosa. No se comprende en esta disposición los autos que tengan fuerza de definitivos y contra los que no se hubiere interpuesto recurso alguno, a no ser que se demostrara que cambiaron las circunstancias que afectan el ejercicio de la acción*.' Tampoco pueden los Jueces revocar sus propias sentencias pero sí rectificarlas o aclararlas;…

"Recurso de revocación: Sólo procede contra los decretos y los autos no apelables y su objeto es que se rescinda la resolución contenida en el auto o decreto, sea para sustituirla por otra que el recurrente considere legal o para que aquélla quede sin efecto. Está sujeto a las siguientes normas: a) Las sentencias no pueden ser revocadas por el Juez que las pronunció; b) El recurso de revocación se distingue del de apelación, en que este último se tramita y resuelve por el tribunal de alzada, mientras que la revocación la tramita y decide el mismo Juez que pronunció la resolución recurrida, o el que lo sustituya en caso de recusación o excusa; c) La '*revocación debe pedirse por escrito dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación del decreto o auto recurridos y se sustancia con un escrito por cada parte y la resolución del Juez que debe pronunciarse dentro del tercero día*.' La resolución es irrecurrible porque sólo da lugar al juicio de responsabilidad; d) En los juicios tanto ordinarios como sumarios que se ventilan oralmente, la revocación se decide

de plano; e) El recurso de revocación se denomina de reposición cuando se interpone ante el tribunal superior.

"En esa tesitura, si ********** e **********, en representación de **********, antes de acudir al multirreferido juicio constitucional, no interpusieron el recurso de apelación previsto en el numeral 509 del código adjetivo civil en vigor, en contra de lo determinado al dictarse el acuerdo que data del dieciocho de enero de dos mil diez; entonces, deviene inconcuso que desatendieron el principio de definitividad que lo regula y, por ende, que en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo.

"Similar criterio se sostuvo al resolver el toca número **********/2007 del índice de este órgano colegiado, en sesión celebrada el veintiséis de noviembre de dos mil siete.

"En virtud de lo anterior, aunque por diversa causal a la analizada por el Juez de distrito, lo que procede en la especie es confirmar la resolución recurrida y sobreseer en el juicio de garantías.

"Por lo expuesto y fundado; y con apoyo además en los artículos 89, 90, 91 y demás relativos de la Ley de Amparo y 35, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; este Tribunal Colegiado.

"Resuelve que:

"PRIMERO.—Se confirma la resolución recurrida, aunque por las razones que se expresan en esta resolución.

"SEGUNDO.—Se sobresee en el juicio de amparo promovido por ********** e **********, en representación de **********, respecto del acto y la autoridad precisados en el resultando primero de esta ejecutoria de amparo.

"Notifíquese…"

Parámetros para determinar la existencia de la contradicción de tesis.

CUARTO.—Sentada la exposición de las ejecutorias materia de análisis, debe determinarse a continuación si existe la contradicción de tesis denunciada.

Para determinar lo anterior, debe analizarse si los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver los asuntos que son materia de la denuncia, sostuvieron tesis contradictorias, entendiéndose por tesis, el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, pues lo que determina la existencia de una contradicción, es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango, adopten criterios jurisdiccionales discrepantes sobre un mismo punto de derecho, o sobre un problema jurídico central, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes.

En efecto, el Pleno del Máximo Tribunal de la República, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL de la cual puede verse que, la existencia de la contradicción de tesis debe estar condicionada a que los Tribunales Colegiados de Circuito, en las sentencias que pronuncien:

a) Sostengan tesis contradictorias, entendiéndose por tesis el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia;

b) Que dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo originan no sean exactamente iguales.

Conforme con lo anterior, debe establecerse si en el caso existe oposición entre los criterios denunciados.

En ese sentido, se ha pronunciado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis que a continuación se transcriben:

"Novena Época
"Registro: 164120
"Instancia: Pleno
"Tipo de Tesis: Jurisprudencia
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo XXXII, agosto de 2010
"Materia común
"Tesis: P./J. 72/2010
"Página: 7

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente

opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

"'Novena Época
"'Registro: 165077
"'Instancia: Primera Sala
"'Tipo de Tesis: Jurisprudencia
"'Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"'Tomo XXXI, marzo de 2010
"'Materia común
"'Tesis: 1a./J. 22/2010
"'Página: 122

"'CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."

Lo anterior, con la finalidad de proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

Inexistencia de contradicción de tesis.

QUINTO.—No existe contradicción de tesis entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, en relación a la queja **********/2015 y las revisiones **********/2007 y **********/2011, respectivamente, al no analizar en dichos asuntos el mismo punto de derecho, es decir, hipótesis iguales.

Así es, en la queja **********/2015 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, correspondiente a la sesión de diez de abril de dos mil quince, como se desprende del cuerpo de la sentencia, por escrito presentado el tres de febrero de dos mil quince, **********, en representación de su menor hija, solicitó el amparo contra el acto que reclamó del Juez Segundo de Primera Instancia del Distrito Judicial de Veracruz, Veracruz, consistente en el auto de nueve de enero del año en curso, en el cual, se decreta una pensión alimenticia provisional en favor de la infante consistente en el veinticinco por ciento del sueldo y demás prestaciones a cargo del deudor alimentario, dentro del expediente **********/2013.

El Juez Quinto de Distrito en el Estado, a quien correspondió conocer del asunto, por acuerdo de cuatro de febrero de dos mil quince, desechó la demanda de amparo, al estimar que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo en vigor, pues, bajo su criterio jurídico, en contra del acto combatido cabe el recurso de apelación en términos del numeral 509 de la legislación adjetiva estatal y, al no interponerlo previamente, omitió agotar el principio de definitividad que rige en la vía constitucional.

En contra de tal determinación **********, en representación de su menor hija, interpuso recurso de queja, del cual conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, bajo el expediente **********/2015.

En sesión de diez de abril de dos mil quince, dicho órgano colegiado resuelve declarar fundado el recurso de queja, al considerar que, atendiendo al último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, con relación a lo establecido en el artículo 210 de la legislación adjetiva estatal, existe una interpretación adicional, porque, para dicho órgano colegiado, el acto combatido es susceptible de controvertirse a través de la reclamación, mientras que para el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, en términos del citado precepto, cabe el de apelación.

De ahí que dicho órgano considerara que, si bien bajo su óptica jurídica, el acto reclamado es susceptible de controversia a través de la reclamación, lo cual sería bastante para confirmar la decisión del Juez de Distrito, aunque por diversas consideraciones, sin embargo, como el artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, (**cuando en el caso específico, la procedencia del medio ordinario de impugnación se encuentre sujeta a una interpretación adicional**) de la Ley de Amparo, introdujo la excepción al principio de definitividad, es que al demostrarse que la procedencia del recurso de apelación o del medio de impugnación denominado reclamación, se encuentra sujeto a una interpretación adicional, es por ello que, en el caso, debe concluirse que la quejosa no se encuentra obligada a observar el principio de definitividad.

Ahora bien, en relación con la improcedencia **********/2007 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, correspondiente a la sesión de veintiséis de noviembre de dos mil siete, el origen del acto reclamado deriva de que, **********, demandó en la vía ordinaria civil a **********, de quien reclamó por sentencia judicial el derecho de convivencia con sus menores hijos y otras prestaciones, radicándose en el Juzgado Sexto de Primera Instancia del Distrito Judicial de Veracruz, Veracruz, bajo el expediente **********/2007.

Al dar contestación a la demanda **********, por propio derecho y en representación de sus menores hijos, reconvino una pensión alimenticia.

En auto de veinticinco de mayo de dos mil siete, el Juez Sexto de Primera Instancia, dictó acuerdo en el cual decreta como monto total de pensión alimenticia la cantidad de dos mil quinientos pesos mensuales.

Ante tal determinación, **********, interpuso juicio de amparo indirecto, el cual se radicó bajo el número **********/2007 del índice del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado.

Mediante auto de diecinueve de junio de dos mil siete, el Juez de Distrito desechó de plano la demanda al advertir que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, ahora abrogada, al no agotarse el recurso ordinario que el código adjetivo estatal prevé para tal efecto, el cual a juicio de dicha autoridad era la reclamación.

En contra de dicha determinación, **********, interpuso recurso de revisión, alegando medularmente en sus conceptos de agravios que de con-

formidad con lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 210 de la legislación adjetiva, la reclamación es un recurso previsto para la parte a la cual se le reclaman alimentos y no para quien los solicita, por lo que no se encontraba obligada a agotar tal recurso.

Al respecto, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, confirmó la resolución recurrida, elaborando para ello un marco jurídico referente a qué se entiende por medios de impugnación y qué se entiende por recursos, así la cuestión a dilucidar fue, si la reclamación prevista por el artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, es un medio de impugnación o un recurso y si está previsto únicamente para el deudor alimentario o para ambas partes en el juicio.

Indicando que la legislación adjetiva estatal, en su título decimosegundo, en el capítulo respectivo a los recursos, establece únicamente como tales: La revocación, la reposición, la apelación y la revisión de oficio, todos ellos contenidos de los artículos 506 al 528 de tal ordenamiento; y por la otra, la reclamación, se encuentra inserta en el tercer párrafo del artículo 210, del título sexto de la misma ley, en el capítulo respectivo al juicio.

En este sentido, considera, al no estar contenida la reclamación dentro del capítulo de recursos, que para tal efecto prevé dicho ordenamiento procesal, ésta reviste la naturaleza de un medio de impugnación que debe de ser resuelta a su vez, por el Juez del conocimiento, de ahí que tal y como lo sostiene la agraviada, la reclamación está prevista únicamente y exclusivamente para la parte a la cual se le demandan alimentos, y no para el acreedor alimentario, pues éstos se encuentran ubicados en posiciones distintas respecto de la medida provisional alimenticia, siendo ésta una medida cautelar, el Juez de la instancia para determinar lo conducente, resuelve basándose, en los argumentos y pruebas aportadas por los acreedores alimentarios, y una vez resuelto lo procedente, la parte que solicitó tal medida, no puede requerirle de nueva cuenta que modifique su decisión, ya que se contrariaría el principio jurídico de que los jueces no pueden revocar sus propias determinaciones; lo cual no sucede con la parte a la que se le demandan alimentos, pues ésta, aún no ha sido oída, ni ha podido aportar los medios de convicción, que logran desvirtuar lo alegado por su contraria.

Sin embargo, dicho órgano colegiado considera que, si bien la recurrente, al ser quien demandó alimentos, no se encontraba obligada a interponer la reclamación, debió agotar el principio de definitividad que rige al juicio constitucional, toda vez que en contra de la medida provisional decretada,

debió interponer el recurso de apelación en términos del artículo 509 del código procesal civil estatal, al tratarse de una resolución que ocasiona un daño irreparable en la sentencia, actualizándose la causa de improcedencia prevista en la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo en vigor antes de las reformas del tres de abril de dos mil trece.

En conclusión, dicho tribunal confirma la sentencia de amparo recurrida, al considerar que, si bien la quejosa no tenía la obligación de interponer la reclamación preceptuada en el artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, al estar previsto únicamente para la parte a la cual se le demanda alimentos y no para el acreedor alimentario, al encontrarse ubicados en posiciones distintas respecto de la medida provisional alimenticia, y al ser la pensión alimenticia provisional una medida cautelar, el Juez la fija cuando los acreedores justifican con las correspondientes actas del registro civil, el vínculo matrimonial o el parentesco con el deudor alimentista, sin perjuicio de lo que se resuelva en sentencia definitiva; debió agotar el principio de definitividad que rige la vía constitucional, al determinar que en contra del proveído en el cual se fijan los alimentos provisionales procede el recurso de apelación en términos del artículo 509 de la legislación procesal estatal, el cual no fue interpuesto por la solicitante de amparo.

Bajo similares consideraciones, debe tenerse el amparo en revisión **********/2011 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, correspondiente a la sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once, pues como se desprende del cuerpo de la sentencia, el acto reclamado en la vía biinstancial fue la resolución en la cual la autoridad responsable omite proveer respecto de la pensión alimenticia provisional solicitada por ********** e **********, en representación de una menor de edad, en el juicio formado bajo el expediente **********/2009 del índice del Juzgado Sexto de Primera Instancia de Veracruz, Veracruz.

Sin embargo, el Juez de Distrito, atendiendo a las constancias relativas al informe justificado, determina la no existencia del acto reclamado, ya que la autoridad responsable sí se pronunció en relación a tal solicitud, indicando que, en cuanto a la pensión alimenticia no se fija durante el procedimiento, ya que deberá exhibir copia certificada del acta del estado civil en términos del artículo 210, párrafo segundo, del Código de Procedimientos Civiles.

Por tanto, el a quo procedió a sobreseer en el juicio de amparo atendiendo a lo preceptuado en el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo en vigor antes de las reformas de tres de abril de dos mil trece.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al conocer del asunto en la revisión **********/2011, resuelve confirmar la resolución recurrida, aunque por diversas razones, esto es, se actualiza la causa de improcedencia contenida en la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo (abrogada) porque en contra del proveído a la solicitud de alimentos provisionales, la quejosa debió interponer el recurso de apelación en términos del artículo 509 de la legislación adjetiva estatal, con la finalidad de agotar el principio de definitividad que rige la vía constitucional, por las mismas consideraciones vertidas en el diverso **********/2007 de su índice y que fueron precisadas con antelación.

Ahora bien, como se dijo, el Pleno en Materia Civil del Séptimo Circuito, considera que el punto jurídico sobre el que versa la contradicción de tesis a estudio, a saber, si atendiendo a lo preceptuado en el artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, la reclamación está prevista exclusivamente para la parte a la cual se le demandan alimentos (demandado) o también para el acreedor alimentario (actor); no fue materia de análisis por parte del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, es decir, para resolver la litis planteada en la queja **********/2015, no se adoptó criterio jurídico discrepante sobre un mismo punto de derecho, o sobre un problema jurídico central, en relación con los asuntos **********/2007 y **********/2011 del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito.

Lo anterior es así, porque la litis resuelta en la queja **********/2015 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, parte de la interpretación que realiza al último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo en vigor, al precisar que tal precepto prevé dos supuestos que excluyen la observancia del principio de definitividad que rige el juicio de amparo: a) Cuando en el caso específico, la procedencia del medio ordinario de impugnación se encuentre sujeta a una interpretación adicional; y, b) Cuando su fundamento resulte insuficiente para determinarla; en ambos supuestos se permite al gobernado acudir al recurso o directamente al juicio.

Y desde su perspectiva jurídica, se actualiza el primero de los supuestos –a)– al quedar demostrado para dicho órgano, que la procedencia del recurso de apelación o del medio de impugnación denominado reclamación, se encuentra sujetos a una interpretación adicional, es por ello que, en el caso, concluyó que la quejosa no se encuentra obligada a observar el principio de definitividad, de ahí que concluyera que no era ajustado a derecho que el a

quo declarara actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII de la Ley de Amparo, porque la solicitante de amparo no tenía que agotar el principio de definitividad, al existir una interpretación adicional con relación al artículo 210 de la legislación adjetiva estatal.

Como se ve, dicho órgano colegiado no se pronunció en relación con la reclamación preceptuada en el citado numeral, es decir, no definió criterio en cuanto a que, si la reclamación en contra de la pensión alimenticia provisional fijada en el auto de inicio puede ser promovida exclusivamente por la parte a quien se le reclaman alimentos provisionales, o también, por quien los solicita, como así acontece en los diversos **********/2007 y **********/2011 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, en los cuales, para resolver la litis planteada en los respectivos asuntos, no solamente se establece que la reclamación reviste un medio de impugnación que únicamente está previsto para la parte a la cual se le demandan alimentos, y no para el acreedor alimentario, sino también se establece que dicho acreedor tiene a su alcance el recurso de apelación establecido en el artículo 509 de la legislación adjetiva estatal, para inconformarse en contra de la pensión alimenticia provisional fijada o en su caso, cuando exista omisión al respecto.

Así las cosas, es inconcuso que el tema sobre el que versa la contradicción de tesis no fue atendida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, para resolver en el sentido que lo hizo, porque declara fundado el recurso de queja, en virtud de que la parte quejosa no tiene que agotar el principio de definitividad al actualizarse una excepción a tal principio, en términos del último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo. Esto es, para resolver no adoptó un criterio jurídico discrepante con relación a lo determinado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito, en los asuntos **********/2007 y **********/2011, pues para resolver en los términos ya precisados, lo hizo con apoyo en la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo que estaba en vigor, por ende, no consideró la hipótesis sostenida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito, relativa a la existencia de una excepción contemplada, en la actual, Ley de Amparo, pues tal parte normativa (interpretación adicional) no existía en la Ley de Amparo abrogada.

Para corroborar la anterior afirmación, a continuación se inserta el texto de la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo aplicada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y de la fracción XVIII del numeral 61 de la Ley de Amparo que utilizó el Primer Tribunal Colegiado en la misma materia y del mismo circuito.

Artículo 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo abrogada.	Artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo en vigor.
"El juicio de amparo es improcedente: (…) XIII. Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa dentro del procedimiento por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 constitucional dispone para los terceros extraños."	"El juicio de amparo es improcedente: (…) XVIII. Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas. Se exceptúa de lo anterior: a)… b)… c)… Cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujeta a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo."

Como se vio con antelación, se afirma que no existe contradicción de tesis porque el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito, para resolver lo hizo con apoyo en la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo que estaba en vigor, por ende, no consideró la hipótesis sostenida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito, relativa a la existencia de una excepción contemplada en la actual Ley de Amparo, pues tal parte normativa (interpretación adicional) no existía en la Ley de Amparo abrogada.

Existencia de contradicción de tesis.

SEXTO.—Análisis de los requisitos de la contradicción de tesis en el caso concreto. Este Pleno de Circuito estima que en el caso a estudio se satisfacen los requisitos precisados en el considerando cuarto de esta resolución, y que por ende, sí existe contradicción de tesis entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en la misma materia y circuito, relativos a los asuntos **********/96, así como **********/2007 y **********/2011 respectivamente.

Se estima de esa manera, porque los asuntos de los que emanan los criterios contendientes, tienen su origen en un juicio ordinario civil, en el cual, se demanda el pago de una pensión alimenticia.

Juicios en los que el punto de controversia consistió en determinar si en términos del artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, la reclamación sólo puede ser promovida por la parte a quien le demandan alimentos o también para quien los solicita.

Punto de derecho en el que sí existe la necesidad de unificar criterios, pues mientras el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, determina que en términos del artículo 210 de la legislación adjetiva estatal, la reclamación es el medio idóneo para que tanto actor como demandado puedan cuestionar el auto de inicio en el cual se fija pago de alimentos provisionales.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, asevera que la reclamación preceptuada en el artículo 210 citado, es sólo para la parte demandada y que el actor tiene a su alcance el recurso de apelación en términos del artículo 509 de la ley adjetiva, para inconformarse respecto de los alimentos provisionales fijados en el auto de inicio.

En esa virtud, la cuestión a dilucidar consiste en determinar si en términos del artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz, la reclamación es el medio idóneo para que tanto el actor como el demandado se inconformen del auto de inicio respecto al tópico de los alimentos provisionales, o, si tal medio de impugnación únicamente está previsto para la parte a la que se le demandan alimentos y no para quien los solicita y, en su caso, qué recurso tiene el accionante para cuestionar tal medida provisional.

Determinación del criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.

SÉPTIMO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio de este Pleno en Materia Civil del Séptimo Circuito que se sostiene en la presente resolución.

Como quedó precisado, la materia de la contradicción de tesis radica en dilucidar si en términos del artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz, la reclamación es el medio idóneo para que tanto el actor como el demandado se inconformen del auto de inicio respecto al tópico de los alimentos provisionales, o, si tal medio de impugnación únicamente está previsto para la parte a la que se le demandan alimentos y no para quien los solicita, y en su caso, qué recurso tiene el accionante para cuestionar tal medida provisional.

Al efecto, se transcribe el artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz, que a la letra dice:

"Artículo 210. Presentada la demanda con los documentos y copias prevenidas, se correrá traslado de ella a la persona o personas contra quienes se proponga y se les emplazará para que contesten dentro de nueve días.

"En los casos en que se reclamen alimentos, el Juez podrá en el auto en que de entrada a la demanda, a petición de parte y atendiendo a las circunstancias, fijar una pensión alimenticia provisional y decretar su aseguramiento, cuando los acreedores justifiquen, con las correspondientes copias certificadas de las actas del estado civil, el vínculo matrimonial o su parentesco con el deudor alimentista, o tratándose de concubinato, con algún medio de prueba que acredite tal hecho, sin perjuicio de lo que se resuelva en la sentencia definitiva.

"Cualquier reclamación sobre la medida indicada en el párrafo que antecede, se podrá formular dentro del escrito de contestación a la demanda, y previa vista que se dé a la parte contraria de la reclamante, el Juez la resolverá dentro del término de tres días, tomando en cuenta los documentos que se hubieren aportado. Contra esta resolución no procede recurso ordinario.

"En materia de derecho familiar, los Jueces deberán suplir la deficiencia de la queja únicamente para los menores, incapaces y para el acreedor alimentario."

Como se puede advertir el precepto es claro en cuanto a su estructura por lo que refiere al demandado, esto es, puede inconformarse a través de dicho medio de impugnación, por ende, no existe duda de que el legislador precisó que este medio de impugnación es el idóneo para la parte a quien se le reclaman alimentos, sin embargo no dice que el mismo sea válido para el actor.

En consecuencia, el tema a dilucidar, es si ese medio de impugnación (reclamación), previsto en el artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz, es el idóneo para que el actor se inconforme del auto mediante el cual se le negó una pensión alimenticia provisional o fijó una insuficiente, o, en su caso, si existe otro recurso a su alcance para impugnar ese tipo de determinación.

Para resolver esta contradicción de tesis, es necesario abordar diferentes tópicos, en consecuencia, el proyecto se estructurará de la siguiente manera:

Primero se hará alusión a los medios de impugnación en general y cuáles prevé el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz; luego se determinará el origen de los alimentos; más adelante se establecerán las directrices de las medidas cautelares y finalmente, decidir si es o no procedente la reclamación para que el actor pueda impugnar una negativa o fijación insuficiente de pensión provisional, o si es otro recurso.

I. Medios de Impugnación y Naturaleza de los Recursos.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 92/2007-PS; estableció que:

"En el ámbito del derecho procesal, el vocablo impugnación se utiliza para objetar la validez o legalidad de los actos procesales cometidos durante el procedimiento de los juicios de primera o segunda instancia. Y son precisamente tales actos los que pueden considerarse violaciones procesales y combatirse a través de algún medio ordinario de defensa establecido en la ley, según sea el procedente.

"Luego entonces, los medios ordinarios de defensa son los procedimientos idóneos a través de los cuales las partes legitimadas pueden combatir las violaciones cometidas durante la sustanciación de los procedimientos de primera o segunda instancia a fin de que se emitan resoluciones que anulen, revoquen o modifiquen los actos impugnados."

Por su parte el *Diccionario Jurídico General* de Rafael Martínez Morales, refiere a los medios de impugnación como sistemas que tiene a su alcance el gobernado para manifestar su desacuerdo con un acto de poder público y para tratar de evitar que cause daño. Esos mecanismos de defensa son recursos procesales, apelación, juicio de amparo, acción de inconstitucionalidad, controversia constitucional, recursos administrativos o contenciosos administrativos, procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, etc. La ley de la materia regulará cada supuesto.

El diccionario citado con antelación, establece respecto de los recursos procesales que son medios de defensa legal para que los afectados por decisiones judiciales, en un proceso las refuten ante un órgano jurisdiccional.

Recursos son los medios jurídicos procesales concedidos a las partes y a los afectados inmediatamente por una resolución judicial y a los intervenientes adhesivos para impugnar una resolución judicial que no es formalmente firme, ante un tribunal superior (efecto devolutivo), y que suspenden los efectos de cosa juzgada de la misma (efecto suspensivo).

En el recurso, el sentido de la nueva resolución puede ser triple: modificar, revocar o confirmar la resolución impugnada.

El recurso es una institución jurídica procesal que permite al mismo órgano que la dictó o a uno superior examinar una resolución jurisdiccional dictada, a efecto de determinar si se revoca, modifica o confirma. El órgano decisor respecto a los medios de impugnación que se hacen valer puede ser el mismo que dictó la resolución impugnada o bien, un órgano jurisdiccional diferente superior al primero.

Elementos:

a) Desde el punto de vista formal, la resolución que se combate mediante la interposición del recurso correspondiente tiene la validez procesal adecuada. Es decir, no hay motivo de nulidad por razones de violación de formalidades esenciales.

Cuando esto último ocurre no debe interponerse el recurso respectivo, sino que ha de reclamarse la nulidad de actuaciones.

b) En materia de recursos, rige el principio de instancia de parte, lo que quiere decir al órgano jurisdiccional no le compete promover la revisión ofi-

ciosa de la sentencia dictada, sino que se requiere que la persona autorizada e interesada interponga el recurso para que se inicie la tramitación de un recurso que concluirá con una nueva resolución, confirmatoria, modificativa o revocatoria de la anterior.

c) Priva el principio de pluralidad en materia de recursos, en lugar del de singularidad. En lugar de que hubiera un recurso único, el legislador ha establecido diferentes recursos con reglas variantes en cuanto a su procedencia, el término que ha de interponerse, la resolución judicial que se combate, el órgano que debe conocer de él y diferentes efectos.

d) Los recursos procesales, tienen como finalidad, corregir los errores cometidos y no atacar al órgano jurisdiccional que resolvió en sentido contrario a los intereses del recurrente.

e) Los recursos pertenecen, en cuanto a su naturaleza jurídica, al género de las cargas procesales. La parte afectada por una resolución contraria a sus intereses no está obligada a interponer un recurso, pero sabe que si no lo hace valer en el término y forma legales, la resolución quedará firme y habrá perdido el derecho de impugnación que le otorga la ley.

Asimismo, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito al resolver el amparo en revisión **********/2007, en relación a este tópico estableció las siguientes consideraciones mismas que sirven de apoyo para dilucidar el tema que nos ocupa:

"Por principio de cuentas es necesario exponer que los medios impugnación configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores o ilegalidad.

"En cuanto a este punto, podemos decir que, la distinción de éstos se da, porque los medios de impugnación resultan el género y los recursos la especie, esto es, todos los recursos son medios de impugnación, mas no así, todos los medios de impugnación son recursos.

"En ese sentido podemos decir que, los recursos siempre van a estar contenidos en el capítulo establecido para los mismos dentro de las legislaciones procesales, y por su parte, los medios de impugnación pueden estar ubicados en cualquier parte de las leyes que rigen a la materia.

"Dentro de las diversas clasificaciones que ha dado la doctrina a los medios de impugnación, éstos se han clasificado en tres sectores: ***remedios procesales, recursos y procesos impugnativos***.[2]

"Dentro de los remedios procesales, encontramos los medios de impugnación que pretenden la corrección de los actos y resoluciones judiciales ante el mismo Juez que los ha dictado, es decir, resulta un medio de defensa intraprocesal, pues se da dentro del proceso.

"Por cuanto hace a los recursos, resultan los instrumentos que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento, pero ante un órgano judicial superior, por violaciones cometidas tanto en el propio procedimiento, como en las resoluciones judiciales respectivas.

"Los procesos impugnativos, son aquellos en los cuales se combaten actos o resoluciones de una autoridad a través de un proceso autónomo, en el cual se inicia una relación jurídico-procesal diversa."

Ahora bien, en la legislación adjetiva local en el título décimo segundo denominado de los recursos y de la revisión de oficio, se establecen los recursos de revocación, reposición, apelación y queja.

Sus acepciones de acuerdo al *Diccionario Jurídico General* de Rafael Martínez Morales son:

Apelación. Recurso procesal, el más importante dentro del procedimiento judicial, tiene por objeto obtener que un tribunal superior, generalmente colegiado, revoque, confirme o modifique un fallo judicial emitido por el inferior, que se considera erróneo. Este recurso supone la existencia de dos instancias judiciales, pero no significa la apertura de un nuevo proceso, sino la revisión de la resolución emitida por el inferior, con base en las actuaciones en primera instancia.

Es necesario que la parte agraviada interponga el recurso ante el Juez de primera instancia y que funde y motive su apelación. En este caso, el Juez competente que conoce del juicio y si éste es procedente confirmará, modificará, o revocará la sentencia. Efectos, la interposición de la apelación ante el Juez produce dos efectos:

---

[2] *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Edit. Porrúa, México 1994, p. 2105.

a) Suspensivo: La ejecución de lo impugnado se detiene y se supedita su validez a la decisión del tribunal superior.

b) Devolutivo: El expediente se regresa para decidir sobre él.

Revocación. Medio para impugnar autos de trámite, dentro de una controversia judicial, cuando no sean apelables. La pretensión del recurrente es que el decreto sea extinguido, eliminado.

Queja. Recurso contra actos del Juez, peritos y secretarios, cuando no se prevé otro. Está catalogado como medio atípico de impugnación; se tramita ante el superior de quien haya emitido la actuación recurrida.

II. Origen de los Alimentos.

Respecto de este tópico, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo directo en revisión 230/2014, correspondiente a la sesión de diecinueve de noviembre de dos mil catorce, estimó lo siguiente:

"a) **La institución de los alimentos en el derecho mexicano.**

"En virtud de lo anterior, corresponde ahora a esta Primera Sala analizar propiamente el contenido y alcances de la obligación de dar alimentos como medio para garantizar el derecho fundamental a un nivel de vida adecuado en el contexto de las relaciones familiares, en los términos expresados anteriormente.

"En primer lugar, es importante destacar que **la institución jurídica de los alimentos descansa en las relaciones de familia y surge como consecuencia del estado de necesidad en que se encuentran determinadas personas a las que la ley les reconoce la posibilidad de solicitar lo necesario para su subsistencia.** En consecuencia, podemos concluir que para que nazca la obligación de alimentos es necesario que concurran tres presupuestos: **(i)** el estado de necesidad del acreedor alimentario; **(ii)** un determinado vínculo familiar entre acreedor y deudor; y **(iii)** la capacidad económica del obligado a prestarlos.

"En este sentido, es claro que **el estado de necesidad del acreedor alimentario constituye el origen y fundamento de la obligación de alimentos**, entendiendo por este, aquella situación en la que pueda encontrarse una persona que no puede mantenerse por sí misma, pese a que haya

empleado una normal diligencia para solventarla y con independencia de las causas que puedan haberla originado.[3] Sin embargo, **las cuestiones relativas a *quién* y en *qué cantidad* se deberá dar cumplimiento a esta obligación de alimentos, dependerán directamente de la relación de familia existente entre acreedor y deudor, del nivel de necesidad del primero y de la capacidad económica de este último, de acuerdo con las circunstancias particulares del caso concreto.**

"Iguales consideraciones se encuentran plasmadas en la tesis aislada 1a. CCCLVI/2014 (10a.) de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: 'ALIMENTOS. EL ESTADO DE NECESIDAD DEL ACREEDOR DE LOS MISMOS CONSTITUYE EL ORIGEN Y FUNDAMENTO DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS.'.[4]

"Ahora bien, consideramos importante destacar que **este estado de necesidad a que hemos venido haciendo referencia surge, como su nombre lo indica, de la necesidad y no de la comodidad, por lo que es evidente que quien tiene posibilidades para trabajar no puede exigir de otro la satisfacción de sus necesidades básicas**. Además, se trata de un derecho **estrictamente individual**, por lo que para que se actualice la obligación de alimentos se debe tener en cuenta la necesidad del acreedor de los mismos y no el de las personas que tiene a su cargo.[5]

"Lo anterior de conformidad con la tesis aislada 1a. CCCLVII/2014 (10a.) de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: 'ALIMENTOS. EL ESTADO DE NECESIDAD DEL ACREEDOR ALIMENTARIO ES ESTRICTAMENTE INDIVIDUAL Y SURGE DE LA NECESIDAD Y NO DE LA COMODIDAD.'[6]

"Por otra parte, en cuanto al contenido material de la obligación de alimentos, esta Primera Sala considera que **la misma va más allá del ámbito meramente alimenticio, pues también comprende educación, vestido, habitación, atención médica, y demás necesidades básicas que**

---

[3] Véase por todos G. Díez-Picazo Giménez, *Derecho de familia*, Civitas, Pamplona, 2012, p. 141.
[4] Aprobada en sesión de 15 de octubre de 2014, pendiente de publicación en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.
[5] Véase al respecto, G. Díez-Picazo Giménez, *Derecho de familia*, Civitas, Pamplona, 2012, pp. 141 y 142.
[6] Aprobada en sesión de 8 de octubre de 2014, pendiente de publicación en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

una persona necesita para su subsistencia y manutención. Lo anterior, pues si tenemos en cuenta que, como se señaló anteriormente, **el objeto de la obligación de alimentos consiste en la efectivización del derecho fundamental a acceder a un nivel de vida adecuado, es indispensable que se encuentren cubiertas todas las necesidades básicas de los sujetos imposibilitados y no solamente aquellas relativas en estricto sentido al ámbito alimenticio**.

"En el mismo sentido se pronunció esta Primera Sala dentro de la tesis aislada 1a. CCCLVIII/2014 (10a.), cuyo rubro es: 'ALIMENTOS. EL CONTENIDO MATERIAL DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS VA MÁS ALLÁ DEL MERO ÁMBITO ALIMENTICIO EN ESTRICTO SENTIDO.'[7]

"En esta lógica, en virtud de los intereses amparados por la obligación de dar alimentos, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que, **el cumplimiento de esta obligación es de interés social y orden público**, por lo que corresponde al Estado vigilar que entre las personas que se presten esta asistencia, se procuren de los medios y recursos suficientes cuando alguno de los miembros del grupo familiar carezca de los mismos y se encuentre en la imposibilidad real de obtenerlos.[8]

"Así las cosas, y si bien ya hemos determinado que la obligación de dar alimentos surge de la necesidad de un sujeto con el que se tiene un vínculo familiar, esta Primera Sala considera importante precisar que el contenido, regulación y alcances de dicha obligación variará dependiendo, como ya se mencionó, de las circunstancias particulares de cada caso concreto, pero particularmente del tipo de relación familiar en cuestión.

"En este sentido, la legislación civil o familiar en nuestro país reconoce una serie de relaciones familiares de las que puede surgir la obligación de dar alimentos, entre las que destacan: las relaciones paterno-filiales, el parentesco, el matrimonio, el concubinato y la pensión compensatoria, sobre la cual versa el fondo del presente asunto.

---

[7] Aprobada en sesión de 8 de octubre de 2014, pendiente de publicación en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

[8] Lo anterior, de conformidad con la tesis aislada 1a. CXXXVI/2014 de esta Primera Sala, cuyo rubro es: "ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS ES DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL.", publicada en *la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 788 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas».

"Lo anterior, de conformidad con la tesis aislada 1a. CCCLIX/2014 (10a.) de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: 'ALIMENTOS. EL CONTENIDO, REGULACIÓN Y ALCANCES DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS DEPENDERÁ DEL TIPO DE RELACIÓN FAMILIAR DE QUE SE TRATE.'[9]

i. *Obligación derivada de las relaciones paterno-filiales*.

"Al resolver el amparo directo en revisión **********/2012, esta Primera Sala sostuvo que las relaciones paterno-filiales han evolucionado, por lo que la inclusión del interés superior del menor en nuestra Constitución ha significado que los Jueces deben abandonar la vieja concepción de la patria potestad como poder omnímodo del padre sobre los hijos.

"Así, se estableció que la patria potestad no es un derecho de los progenitores, **sino una función que se les encomienda en beneficio de los hijos, la cual se dirige a su protección, educación y formación integral**. La concepción actual de la patria potestad requiere que los órganos jurisdiccionales partan de dos ideas fundamentales: la protección del menor y su plena subjetividad jurídica. En efecto, por un lado, el menor está en necesidad de una protección especial, debido a su nivel de desarrollo y formación, por lo que **dicha protección constituye un mandato constitucional a los progenitores** y a los poderes públicos. Al mismo tiempo, no debe olvidarse que el menor es persona y, como tal, titular de derechos, estando dotado de una capacidad progresiva para ejercerlos en función de su nivel de madurez.

"Tales argumentos fueron establecidos en la tesis aislada 1a. LXIII/2013 (10a.) de esta Primera Sala, de rubro 'PATRIA POTESTAD. SU CONFIGURACIÓN COMO UNA INSTITUCIÓN ESTABLECIDA EN BENEFICIO DE LOS HIJOS.'[10]

"Así, respecto al tema que nos ocupa, esta Primera Sala advierte que, la obligación alimentaria que tienen los progenitores en relación a sus hijos, surge como consecuencia de la patria potestad, esto es, **como resultado de un mandato constitucional expreso que les vincula a procurar el mayor nivel de protección, educación y formación integral**, siempre en el marco

[9] Aprobada en sesión de 8 de octubre de 2014, pendiente de publicación en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.
[10] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, página 828.

del principio del interés superior del menor y con la característica de que recae en cualquiera de los padres, es decir, es una obligación compartida sin distinción de género.

"Además, esta Primera Sala considera importante precisar que si bien la obligación de alimentos en este supuesto surge y se desarrolla en el marco de la patria potestad, **ésta no termina cuando los hijos alcanzan la mayoría de edad, sino que se mantiene mientras éstos finalizan sus estudios y encuentran un trabajo que les permita independizarse económicamente**, siempre y cuando satisfagan los requisitos establecidos tanto en la ley como en la jurisprudencia de este Alto Tribunal.[11]

"Dichas consideraciones quedaron plasmadas en la tesis aislada 1a. CCCLX/2014 (10a.) de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: 'ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS DENTRO DE LAS RELACIONES PATERNO-FILIALES SURGE DE LA PATRIA POTESTAD.'[12]

ii. *Obligación derivada de la solidaridad familiar*.

"Ahora bien, a diferencia del supuesto anteriormente señalado, esta Primera Sala advierte que **la obligación de dar alimentos que la ley señala a cargo de ascendientes, descendientes, hermanos o parientes colaterales hasta el cuarto grado, respecto de un determinado sujeto, no deriva de la patria potestad, <u>sino de un principio de solidaridad familiar</u>**.

"Este principio de solidaridad familiar se traduce en una pauta de comportamiento para los miembros de determinado núcleo familiar, mismo que no se reduce a relaciones paterno-filiales, a partir del cual tienen el deber de apoyar a los integrantes de la familia que se encuentren en situaciones apremiantes o de necesidad. Es decir, **se trata de una adhesión circunstancial de unos individuos con otros, situación que se inspira en una expectativa de asistencia recíproca**.

---

[11] En este sentido se pronunció esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial 1a./J. 58/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, julio de 2007, página 31, cuyo rubro es: "ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS POR CONCEPTO DE EDUCACIÓN NO SE EXTINGUE NECESARIAMENTE CUANDO LOS ACREEDORES ALIMENTARIOS ALCANZAN LA MAYORÍA DE EDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)."

[12] Aprobada en sesión de 8 de octubre de 2014, pendiente de publicación en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

"Así, el principio de solidaridad familiar surge a partir de situaciones convivenciales que responden a vínculos sanguíneos o afectivos. En efecto, tal solidaridad se manifiesta en asistencia y ayuda mutua, buscando satisfacer carencias espirituales y materiales, y es una consecuencia directa del reconocimiento de cada persona como un ser individual, titular de derechos fundamentales a partir de tal calidad, pero también como integrante de una familia y, por tanto, adherente a ciertos valores y aspectos comunes. En suma, se trata de una esencia efectiva y un cumplimiento de deberes asistenciales.

"Contrario a la patria potestad, misma que es permanente e indispensable para el desarrollo de los menores, **la solidaridad familiar responde a una naturaleza circunstancial: la necesidad apremiante de un integrante de la familia y, por tanto, la exigencia de que el resto de las personas que componen a la misma satisfagan la carencia en cuestión**. Así, la existencia de vínculos sanguíneos o afectivos produce una expectativa de ayuda recíproca denominada solidaridad familiar, que se actualiza ante un escenario de necesidad, mientras que la patria potestad se traduce en una protección permanente que los progenitores –o quien ejerza la misma– deben llevar a cabo respecto a los menores.

"Dichas consideraciones quedaron plasmadas en la tesis aislada 1a. CCCLXI/2014 (10a.) de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: 'ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS A CARGO DE LOS ASCENDIENTES, DESCENDIENTES, HERMANOS O PARIENTES COLATERALES HASTA EL CUARTO GRADO DERIVA DE UN PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD FAMILIAR.'[13]

iii. *Obligación derivada de las relaciones de matrimonio y concubinato*.

"Finalmente, tratándose de los cónyuges en el caso de matrimonio o de parejas de hecho que viven en concubinato, la legislación civil o familiar en nuestro país **establece una obligación de dar alimentos como parte de los deberes de solidaridad y asistencia mutuos**. Así, en condiciones normales, la pareja guarda una obligación recíproca de proporcionarse todos los medios y recursos necesarios para cubrir las necesidades de la vida en común y establecer las bases para la consecución de los fines del matrimonio o de la convivencia.

[13] Aprobada en sesión de 8 de octubre de 2014, pendiente de publicación en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

"Sin embargo, es importante destacar que si bien esta obligación de alimentos entre cónyuges –en casos de matrimonio– se mantiene incluso después de su separación, una vez decretada la disolución del vínculo matrimonial, esta obligación termina y podría, en un momento dado, dar lugar a una nueva obligación denominada como 'pensión compensatoria', la cual goza de una naturaleza distinta a la obligación derivada propiamente de la relación de matrimonio, como veremos a continuación.

"1. Naturaleza y alcances de la 'pensión compensatoria' en relación con el derecho fundamental de acceso a un nivel de vida adecuado.

"Como se estableció en el apartado anterior, el sistema de pensiones alimenticias establecido en la legislación de nuestro país persigue como fin último garantizar –por medio de las relaciones familiares– el acceso a un nivel de vida adecuado de ciertos sujetos que por algún motivo se encuentran imposibilitados para hacerse de los medios o recursos necesarios para dicho fin.

"En este sentido, se dijo que uno de los supuestos por los que surge la obligación de dar alimentos son las relaciones de matrimonio o concubinato; sin embargo, como también se señaló, esta obligación responde a presupuestos y fundamentos distintos a aquella que surge propiamente de la disolución del vínculo matrimonial, la cual doctrinariamente ha recibido el nombre de 'pensión compensatoria', aunque en la legislación de nuestro país se le refiera genéricamente como pensión alimenticia.

"En efecto, esta Primera Sala advierte que la pensión compensatoria fue originalmente concebida por el legislador como un medio de protección a la mujer, la cual tradicionalmente no realizaba actividades remuneradas durante el matrimonio, y se enfocaba únicamente en las tareas de mantenimiento del hogar y cuidado de los hijos. Por tanto, esta obligación surgió como una forma de 'compensar' a la mujer las actividades domésticas realizadas durante el tiempo que duró el matrimonio y por las que se vio impedida para realizar otro tipo de actividades mediante las que hubiera podido obtener ingresos propios.

"Así las cosas, se advierte que a diferencia de la obligación de alimentos con motivo de una relación matrimonial o de concubinato, la cual como se señaló encuentra su fundamento en los deberes de solidaridad y asistencia mutuos de la pareja, **la pensión compensatoria encuentra su razón de ser en un deber tanto asistencial como resarcitorio derivado del**

desequilibrio económico que suele presentarse entre los cónyuges al momento de disolverse el vínculo matrimonial.

"Efectivamente, como señalamos en el apartado anterior, durante la vigencia del matrimonio los cónyuges se encuentran obligados a contribuir con todos los medios y recursos necesarios para cubrir las necesidades de la vida en común y establecer las bases para la consecución de los fines del matrimonio; sin embargo, es común observar todavía dentro de las estructuras familiares de nuestro país que uno de los cónyuges dedique su tiempo preponderantemente a las labores domésticas y al cuidado de los hijos, mientras que sobre el otro cónyuge recae la obligación de proporcionar los recursos suficientes para la subsistencia de la familia.

"Así, en estos casos, es claro que el fracaso de la convivencia conyugal genera un desequilibrio económico que coloca al cónyuge que se dedicó preponderantemente a las labores del hogar y al cuidado de los hijos en una situación de desventaja, pues su posición en la estructura familiar le impidió dedicarse a una actividad remunerada que le permitiera hacerse de recursos propios e inclusive, en muchos casos, de realizar o terminar estudios profesionales que en momento dado le facilitarían la entrada al mundo laboral.

"Por lo anterior, y siguiendo la línea argumentativa expuesta en apartados anteriores, **el presupuesto básico para que surja la obligación de pagar una pensión compensatoria consiste en que, derivado de las circunstancias particulares de cada caso concreto, la disolución del vínculo matrimonial coloque a uno de los cónyuges en una situación de desventaja económica que en última instancia incida en su capacidad para hacerse de los medios suficientes para sufragar sus necesidades y, consecuentemente, le impida el acceso a un nivel de vida adecuado, en los términos que ya hemos expresado anteriormente**.

"En este sentido, si la procedencia de la pensión compensatoria se encuentra sujeta a la imposibilidad del cónyuge acreedor de proveerse a sí mismo su manutención, en caso de que durante el tiempo que duró el matrimonio ambos cónyuges hubieran realizado actividades remuneradas económicamente o al momento de la disolución del matrimonio se encontraran en condiciones óptimas para trabajar, es claro que no sería procedente la condena al pago de la pensión compensatoria.

"En esta lógica, como ya lo ha señalado esta Primera Sala en anteriores ocasiones, **la pensión compensatoria no tiene una naturaleza de sanción**

civil impuesta al cónyuge considerado como culpable del quebrantamiento de la relación marital y, por tanto, no **surge como consecuencia del acto jurídico que disuelve dicha unión familiar, sino que surge de una realidad económica que coloca al acreedor de la pensión en un estado de necesidad e imposibilidad de allegarse de los medios suficientes para su subsistencia**.[14]

"Todo lo anterior, de conformidad con la tesis aislada 1a. CCCLXXXVII/2014 (10a.) de esta Primera Sala, cuyo rubro es: 'PENSIÓN COMPENSATORIA. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLA ES DE NATURALEZA DISTINTA A LA OBLIGACIÓN ALIMENTARIA QUE SURGE DE LAS RELACIONES DE MATRIMONIO, PUES EL PRESUPUESTO BÁSICO PARA SU PROCEDENCIA CONSISTE EN LA EXISTENCIA DE UN DESEQUILIBRIO ECONÓMICO.'[15]

"Por tanto, podemos concluir que la imposición de una pensión compensatoria en estos casos no se constriñe sencillamente a un deber de ayuda mutua, sino que además **tiene como objetivo compensar al cónyuge que durante el matrimonio se vio imposibilitado para hacerse de una independencia económica, dotándolo de un ingreso suficiente hasta en tanto esta persona se encuentre en posibilidades de proporcionarse a sí misma los medios necesarios para su subsistencia.**

"En efecto, esta Primera Sala considera que por regla general, la pensión compensatoria debe durar por el tiempo estrictamente necesario para corregir o reparar el desequilibrio económico entre la pareja y, por tanto, para que el cónyuge acreedor se coloque en posición de proporcionarse a sí mismo los medios necesarios para su subsistencia, sin perjuicio de los supuestos de cese de la obligación de alimentos establecidos en la legislación civil o familiar. Sin embargo, se reconoce que podrán existir determinadas situaciones extraordinarias en las que podrá decretarse una pensión compensatoria vitalicia a favor del cónyuge acreedor, en virtud de que por su edad, estado de salud o la propia duración del matrimonio le sea imposible obtener por sí solo los medios suficientes para su subsistencia. Lo anterior, pues se busca evitar que éste caiga en un estado de necesidad extrema que afecte su dignidad

---

[14] Al respecto véase la tesis aislada CXXXVII/2014 de esta Primera Sala, publicada en *la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 787 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas» cuyo rubro es "ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN ALIMENTARIA NO CONSTITUYE UNA SANCIÓN CIVIL (LEGISLACIONES DE TAMAULIPAS, GUERRERO Y DISTRITO FEDERAL)."

[15] Aprobada en sesión de 22 de octubre de 2014, pendiente de publicación en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

como persona y haga nugatorio su derecho de acceso a un nivel de vida adecuado.

"Dichos argumentos quedaron plasmados en la tesis aislada 1a. CDXXXVII/2014 (10a.) de esta Primera Sala, cuyo rubro es: 'PENSIÓN COMPENSATORIA. SE ENCUENTRA SUJETA A LA IMPOSIBILIDAD DE UNO DE LOS CÓNYUGES DE PROPORCIONARSE A SÍ MISMO LOS MEDIOS NECESARIOS PARA SU SUBSISTENCIA Y DEBE DURAR POR EL TIEMPO ESTRICTAMENTE NECESARIO PARA CORREGIR O REPARAR EL DESEQUILIBRIO ECONÓMICO ENTRE LA PAREJA.'[16]

"Así las cosas, una vez que se haya decretado procedente el pago de una pensión compensatoria bajo los estándares ya mencionados, los jueces de lo familiar deberán atender a las circunstancias de cada caso concreto para determinar el monto y la modalidad de la obligación. Al respecto, deberán tomar en consideración elementos tales como el ingreso del cónyuge deudor; las necesidades del cónyuge acreedor; nivel de vida de la pareja; acuerdos a los que hubieran llegado los cónyuges; la edad y el estado de salud de ambos; su calificación profesional, experiencia laboral y posibilidad de acceso a un empleo; la duración del matrimonio; dedicación pasada y futura a la familia; y en general cualquier otra circunstancia que el juzgador considere relevante para lograr que la figura cumpla con los objetivos anteriormente planteados.

"Lo anterior, de conformidad con la tesis aislada 1a. CDXXXVIII/2014 (10a.) de esta Primera Sala, cuyo rubro es: 'PENSIÓN COMPENSATORIA. ELEMENTOS A LOS QUE DEBERÁ ATENDER EL JUEZ DE LO FAMILIAR AL MOMENTO DE DETERMINAR EL MONTO Y LA MODALIDAD DE ESTA OBLIGACIÓN.'"[17]

De lo anterior, se destaca que la institución jurídica de los alimentos, básicamente reposa en las relaciones de familia, para que surja, es necesario que se demuestre el estado de necesidad del acreedor, el vínculo familiar y la capacidad económica de quien debe prestarlos, ya lo relativo a quién y en qué cantidad deberá cumplir, va a depender del tipo de relación familiar que demuestre.

---

[16] Aprobada en sesión de 5 de diciembre de 2014, pendiente de publicación en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

[17] Aprobada en sesión de 5 de diciembre de 2014, pendiente de publicación en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

Su objeto es hacer efectivo el derecho fundamental de acceder a un nivel de vida adecuado, por lo que consideran indispensable se encuentren cubiertas todas las necesidades básicas de quien esté impedido y no solamente las estrictamente alimenticias, siendo de interés social y de orden público su cumplimiento.

El Estado Mexicano reconoce algunos tipos de relaciones familiares de las cuales puede surgir dicha obligación: verbigracia las paterno-filiales (apuntando que la obligación surgida entre padres e hijos es consecuencia de la patria potestad), parentesco, matrimonio, concubinato y pensión compensatoria.

Cabe puntualizar que en los juicios en los que se demandan alimentos, la pensión alimenticia se otorga en dos etapas, una provisional y otra definitiva, la primera tiene el propósito de asegurar la subsistencia de quienes demandan alimentos mientras se resuelve en definitiva el juicio respectivo. La segunda se otorga al dictarse la sentencia en el juicio de alimentos, con apoyo en los elementos de prueba que aporten las partes en el juicio, y que regirá a partir de ese momento y hasta que la obligación alimentaria se extinga.

Ahora, si bien el propósito de ambas determinaciones consiste en lograr la manutención y subsistencia del acreedor alimentario, la decisión provisional se constriñe al margen de tiempo existente entre la fecha en que se determina y el dictado de la sentencia; se base generalmente en la información aportada por el acreedor y la recabada discrecionalmente por el juzgador, que se toma como elemento de la decisión en aras de evitar demora en la fijación de la pensión y entrega al o a los acreedores, además de que no admite discusión respecto del derecho de recibir alimentos.

De lo que se sigue que, la resolución provisional de alimentos es de carácter meramente transitorio o temporal y su objeto es el de asegurar la subsistencia de quienes demandan alimentos exclusivamente, mientras se resuelve el juicio respectivo, evitar un grave e irreparable daño a los acreedores durante la tramitación del juicio, y no prejuzga sobre el derecho a los alimentos ni determina el monto de los alimentos a que en su caso puede condenarse.

III. Naturaleza de las Medidas Cautelares.

Respecto a este tema, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 141/2002–PS estableció el concepto

que en la doctrina y la jurisprudencia se tiene de los conceptos jurídicos consistentes en las medidas cautelares y providencias precautorias de los cuales destacan:

"En cuanto a las definiciones que sobre el tema se han vertido en la doctrina, destacan las siguientes:

"1. En el *Diccionario de Derecho Procesal Civil* de Eduardo Pallares, se definen a las medidas cautelares como aquellas, '*que autoriza la ley para que el titular de un derecho subjetivo asegure oportunamente su ejercicio cuando carece de un título ejecutivo mediante el cual pueda de inmediato obtener la ejecución judicial del mismo*.'

"Dicho doctrinario señala igualmente que las citadas medidas cautelares se encuentran sujetas a los siguientes principios:

"'a) La medida cautelar se funda en una acción autónoma que otorga la ley y que es independiente de la existencia o inexistencia del derecho subjetivo que tiende a proteger la medida; en otras palabras, ésta no deriva de él;

"'b) Se dictan siempre con el carácter de provisionales y están sujetas a lo que resuelva la sentencia definitiva que se pronuncia en el juicio donde aquéllas se llevan a cabo;

"'c) Excepcionalmente dan lugar a juicio autónomo como en los interdictos, pero aún en estos casos tienen el carácter de provisionales;

"'d) Pueden promoverse antes de que se inicie el juicio en el que se haga valer el derecho subjetivo que tiende a proteger la medida cautelar o durante la tramitación del mismo;

"'e) Las medidas precautorias son, según nuestra ley, las siguientes: embargos precautorios, arraigo, depósito de personas, interdictos tanto respecto de bienes inmuebles como de personas y en este último caso cuando se trata de las acciones de estado civil; las medidas provisionales que se dictan en los juicios sucesorios para impedir que se oculten o dilapiden los bienes dejados por el difunto, medidas que ordena el artículo 769 del Código de Procedimientos Civiles en los casos de concurso y las correspondientes a los juicios de quiebra; las que previene el artículo 282 del Código Civil en los juicios de divorcio necesario y las relativas a los casos de ausentes e ignorados y guarda de menores y expósitos, etcétera;

"'f) Para que se dicte una medida precautoria, la persona que pretende obtenerla debe probar la necesidad de la medida y el derecho para que se le conceda, además de garantizar el pago de los daños y perjuicios para el caso de que se declare improcedente; y,

"'g) La doctrina relativa a las medidas de seguridad debe completarse con el estudio de cada una de sus especies, en los vocablos respectivos, y no hay que olvidar que siempre se otorgan sin perjuicio de tercero y dando a la persona contra la cual se dictan, la facultad de pedir su levantamiento.'

"2. En la *Enciclopedia Jurídica Mexicana* publicada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Héctor Fix- Zamudio y José Ovalle Favela señalan respecto de las medidas cautelares, en la parte que interesa, lo siguiente:

"'I. Calificadas también como providencias o medidas precautorias, son los instrumentos que puede decretar el juzgador, a solicitud de las partes o de oficio, para conservar la materia del litigio; así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso.

"'II. Éste es uno de los aspectos esenciales del proceso, ya que el plazo inevitable (que en la práctica llega a convertirse frecuentemente en una dilación a veces considerable por el enorme rezago que padecen nuestros tribunales), por lo cual se prolonga el procedimiento hasta la resolución definitiva de la controversia, hace indispensable la utilización de estas medidas precautorias para evitar que se haga inútil la sentencia de fondo, y, por el contrario, lograr que la misma tenga eficacia práctica. Desafortunadamente nuestro ordenamiento procesal no toma en cuenta, en términos generales, los avances que la doctrina tanto nacional como extranjera ha alcanzado en el estudio de estos instrumentos ni tampoco los adelantos compatibles con nuestro propio ordenamiento, de la legislación y la jurisprudencia de otros países.

"'Dichas medidas pueden tomarse tanto con anterioridad a la iniciación del proceso como durante toda la tramitación del mismo, en tanto se dicta la sentencia firme que le ponga fin, o cuando termina definitivamente el juicio por alguna otra causa y, por ello, la confusión producida en el derecho procesal mexicano ante los medios preparatorios y las medidas cautelares, en virtud de que varios de los primeros se regulan como tales en nuestros códigos procesales civiles y en el de comercio no son sino medidas precauto-

rias anticipadas. Para realizar un breve examen de tales instrumentos, es preciso hacer una sistematización de los mismos tomando en cuenta las ramas de enjuiciamiento en las cuales se aplican.

"'III. En materia civil, mercantil y laboral, las disposiciones respectivas regulan esencialmente dos medidas precautorias o cautelares: el arraigo del demandado y el secuestro de bienes, y el CFPC agrega las que llama medidas asegurativas. El arraigo consiste en prevenir al demandado para que no se ausente del lugar del juicio sin dejar representante legítimo suficientemente instruido y expensado para responder de los resultados del proceso; pero si quebranta dicho arraigo, además de la pena que señala el Código Penal respecto al delito de desobediencia a un mandato legítimo de la autoridad pública, puede ser obligado por medio de apremio a volver al lugar del juicio (aa.241 y 242, CPC; 1175 y 1177, CCo., y 859-860 LFT).

"'En cuanto al secuestro de bienes, puede decretarse cuando exista peligro de que el demandado disponga de los mismos; o por cualquier otro motivo quede insolvente, providencia que se deja sin efecto cuando el mismo demandado garantice por cualquier medio que puede responder del éxito de la demanda (aa. 243-254, CPC; 1179-1193, CCo.; 390 y 391, CFPC, y 861-864, LFT).

"'Además de las dos providencias anteriores, el Código Federal de Procedimientos Civiles establece el depósito o aseguramiento de las cosas, libros, documentos o papeles sobre los que verse el pleito (aa. 389 fr. II, 392 y 393) así como las medidas que califica de asegurativas y que consisten en todas las necesarias para mantener la situación de hecho existente (a.384).

"'Una característica general del procedimiento para decretar esas providencias consiste en que *se pronuncian sin audiencia de la contraparte y se ejecutan sin notificación previa, aun cuando el afectado puede impugnar posteriormente la medida*, generalmente a través del recurso de apelación (aa. 246, 252 y 253, CPC; 394-395, CFPC y 1181, 1187-1191, CCo.).'

"3. Por su parte, el doctrinario Francisco José Contreras Vaca, en el volumen 1 de la obra denominada 'Derecho Procesal Civil', expresa, también en la parte que interesa, los siguientes conceptos sobre las providencias precautorias o medidas cautelares:

"'Son las determinaciones que puede decretar el juzgador a solicitud de la parte interesada, antes de iniciar el proceso o durante su tramitación,

con la finalidad de conservar la materia del actual o futuro litigio, y evitar que la sentencia que llegue a dictarse sea de imposible ejecución o que cause un daño irreparable.

"'Agrega que «las medidas cautelares pueden dividirse, atendiendo al tiempo de su interposición, en prejudiciales que son las que se intentan antes de iniciar el proceso y tienen por objeto garantizar las resultas del mismo, y judiciales que son las que se intentan una vez iniciado el proceso y tienen la finalidad de garantizar la ejecución de la sentencia que se dicte o evitar se cause un daño de imposible reparación.»

"'Señala que, de conformidad con el código adjetivo civil, las medidas cautelares previstas son:

"'– Arraigo de personas. Procede cuando se presume fehacientemente que el demandado, antes o una vez que se ha ejercitado la acción, se va a ausentar u ocultar del lugar del juicio sin dejar apoderado debidamente instruido y expensado para resolver de las resultas del proceso.

"'– Secuestro provisional o embargo precautorio. Procede cuando se presume fehacientemente que el demandado, antes o una vez que se ha ejercitado la acción, va a ocultar o dilapidar los bienes sobre los que recaiga la misma, si se trata de una acción real; o que va a ocultar o enajenar bienes sin que existan otros con los que pueda responder de las resultas del proceso, si se trata de acciones personales.'

"Los requisitos comunes que deben atender tanto el arraigo de personas como el secuestro provisional, son los siguientes:

"'– Pueden decretarse como actos prejudiciales o después de iniciado el juicio respectivo. Es importante destacar que en este último caso la medida se debe sustanciar en un incidente (tramitado por cuerda separada) ante el Juez que conoce del negocio principal.

"'– El que solicita la medida debe acreditar el derecho que tiene para gestionar, la necesidad de la misma y ofrecer las pruebas pertinentes, las cuales pueden consistir en documentos o cuando menos tres testigos idóneos.

"'– El que solicita la medida es responsable de los daños y perjuicios que se causen.

"'– *No se debe citar a la persona contra quien se solicita la medida, ya sea para recibir informes o para dictar la medida en cuestión*.

"'– *En la ejecución de la medida no se admite excepción alguna*.

"'– Si la medida es prejudicial y se dicta por un Juez que no debe conocer del negocio principal, una vez ejecutada tiene que remitir lo actuado al Juez competente.

"'– Si la medida es prejudicial, una vez ejecutada se debe conceder a quien la solicitó en un plazo de tres días para entablar la demanda, en caso de que el proceso se diga en el lugar donde se decretó, y si es en otro lugar se aumentarán tres días por cada doscientos kilómetros. Se debe tener en cuenta que si la misma no se interpone en el plazo indicado, se levantará la providencia a solicitud del afectado.

"'– Pueden reclamar la medida en cualquier tiempo la persona contra la cual se dictó o los terceros, cuando sus bienes hayan sido objeto de secuestro. En el primer caso, se tramitará en la vía incidental y en el segundo en un juicio de tercería.'

"Por lo que se refiere al criterio que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en relación con el tema que aquí interesa, debe señalarse que el Tribunal Pleno sustentó por unanimidad de votos el siguiente criterio jurisprudencial:

"'Novena Época.
"'Instancia: Pleno.
"'Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.
"'Tomo VII, Marzo de 1998.
"'Tesis: P./J. 21/98.
"'Página: 18.

"'MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.—Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales

o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.'

"Ahora bien, lo antes expuesto evidencia claramente que la naturaleza de las providencias precautorias o medidas cautelares se rigen por las características siguientes:

"A. Constituyen medidas necesarias para mantener la situación de hecho o de derecho existente, así como para garantizar las resultas de una sentencia ejecutoria.

"B. Son medidas autorizadas por la ley para que el titular de un derecho subjetivo asegure oportunamente su ejercicio cuando carece de un título ejecutivo, mediante el cual, pueda de inmediato obtener la ejecución judicial del mismo.

"C. Se dictan siempre con el carácter de provisionales y están sujetas a lo que resuelva la sentencia definitiva que se pronuncia en el juicio donde se llevan a cabo.

"D. Excepcionalmente dan lugar a juicio autónomo como en los interdictos, pero aun en estos casos tienen el carácter de provisionales.

"E. Pueden promoverse antes de que se inicie el juicio en el que se haga valer el derecho subjetivo que tiende a proteger la medida cautelar o durante la tramitación del mismo.

"F. La persona que pretende obtenerla debe probar la necesidad de la medida y el derecho para que se le conceda, además de garantizar el pago de los daños y perjuicios para el caso de que se declare improcedente.

"G. Son los instrumentos que puede decretar el Juez, a solicitud de las partes o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso.

"H. Se pronuncian sin audiencia de la contraparte y se ejecutan sin notificación previa, aun cuando el afectado puede impugnar posteriormente la medida, generalmente a través del recurso de apelación.

"I. En la ejecución de la providencia no se admite excepción alguna.

"J. Constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.

"K. Su objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia.

"L. Constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes."

En la misma secuencia, el autor del libro intitulado: "La apariencia del buen Derecho en serio", José Manuel de Alba de Alba, menciona las características de las medidas cautelares, a saber:

Instrumentalidad. Consiste en que la existencia de ésta sigue la suerte de la pretensión principal, desde el principio hasta el final; es decir, no es un fin en sí misma sino que se encuentra vinculada y al servicio de la sentencia que se dicte al concluir el proceso.

Por tanto, una medida cautelar se extingue al dictarse sentencia en el juicio principal. Si está fue favorable a las pretensiones del actor, se procederá

a ejecutar y la medida cautelar habrá cumplido su propósito. En cambio, si la demanda no fue procedente, la providencia dejará de surtir efectos y desaparecerá del orden procesal.

Provisionalidad. Reside en que ésta no alcanza la categoría de cosa juzgada, en cuanto culmine el proceso, ya sea con el dictado de la sentencia o de cualquier otra forma, sus efectos cesan, es decir, pierden su propósito cuando ya no existen efectos que deban ser asegurados.

Lo anterior es así, porque aun cuando se dicte sentencia favorable, ésta no convalida o confirma la medida cautelar, sino que crea una nueva relación jurídica, aunque reproduzca las disposiciones de la medida cautelar.

Flexibilidad, mutabilidad o revocabilidad. Estas características consisten en que al no constituir cosa juzgada, a petición de parte, las medidas cautelares pueden modificarse cuando ocurren hechos supervenientes o cambios en el proceso principal, antes de que se pronuncie la resolución definitiva.

Jurisdiccionalidad. Radica en que la resolución sobre las medidas cautelares y su ejecución es potestad jurisdiccional, esto es, para su adopción es necesario que el juzgador ejerza su criterio con el objeto de valorar diversos elementos relacionados con el proceso principal, para determinar cuál es la necesidad real de asegurar y proteger el bien jurídico a través de dicha providencia. Además, tiene como efecto que tanto la providencia cautelar como el proceso principal se encuentren íntimamente ligados y sujetos a procesos de naturaleza jurisdiccional.

Sumariedad. Lo sumario de las medidas cautelares consiste en que éstas se conducen con mayor celeridad y simplicidad que el juicio principal, pueden dictarse en base a una cognición abreviada.

Inaudiencia. Las medidas cautelar se dictan sin oír previamente a la otra parte, sin que ello se viole el principio de bilateralidad, pues, una vez ejecutada la providencia, la parte contraria podrá discutir su procedencia y extensión.

Lo anterior no significa que, el sujeto afectado por una medida cautelar quede inaudito, sino que la audiencia siempre será posterior.

Como se desprende de las anteriores consideraciones las providencias precautorias y las medidas cautelares son herramientas que la ley prevé para que el titular de un derecho subjetivo proteja de manera oportuna y efectiva

sus posibilidades de ejercicio cuando carece de un título que le permita obtener su inmediata ejecución judicial. Permiten mantener una situación de hecho o de derecho existente, o garantizar las resultas de una sentencia ejecutoria.

Las mismas siempre tienen un carácter provisional y se sujetan a lo que se resuelva en la sentencia definitiva que pone fin al juicio, en casos excepcionales pueden dar lugar a un juicio autónomo como en el caso de los interdictos, pero siempre conservando su provisionalidad.

Las medidas cautelares pueden reclamarse antes del inicio del juicio en el que se haga valer el derecho subjetivo que tiende a proteger la medida cautelar o durante su tramitación y los presupuestos básicos para su otorgamiento son que la persona que pretende obtenerla debe probar la necesidad de la medida y el derecho para que se le conceda. Las mismas pueden decretarse a instancia de parte o de oficio, con el fin de mantener la materia del litigio y evitar así el grave daño a las partes o a la sociedad que podría representar el seguimiento del proceso sin ella. Su determinación judicial no constituye un acto privativo porque sus efectos provisionales quedan sujetos al resultado del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes. Por ello se decretan sin audiencia de la contraparte y se ejecutan sin notificación previa. Ello no impide que el afectado pueda impugnar posteriormente la medida –lo cual no exceptúa de todos modos, la ejecución de la providencia–.

Las medidas cautelares y las providencias precautorias son de naturaleza accesoria y sumaria, no constituye un fin en sí mismas, se tramitan en plazos breves y su objeto es suplir interinamente la falta de una resolución sobre el fondo de la controversia, asegurando la eficacia de la sentencia y previendo los peligros propios de la dilación. Es siempre de fundamental importancia garantizar el pago de daños y perjuicios para el caso en que su beneficiario no obtenga una resolución favorable a sus pretensiones. Constituyen un instrumento de interés público porque intentan preservar la manera de restablecer el ordenamiento jurídico ante una situación que se reputa antijurídica, pero cuya calificación final solo podrá hacerse en la sentencia.

Marco normativo en materia de alimentos.

El artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que interesa establece:

"Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

"...

"Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará."

Los artículos 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 242, 243, 246 y 252, del Código Civil del Estado de Veracruz, establecen:

"Artículo 232. La obligación de dar alimentos es recíproca. El que los da tiene a su vez el derecho de pedirlos."

"Artículo 233. Los cónyuges deben darse alimentos; la ley determinará cuándo queda subsistente esta obligación en los casos de divorcio y otros que la misma ley señale. Los concubinos están obligados, en igual forma, a darse alimentos si se satisfacen los requisitos señalados por el artículo 1568."

"Artículo 234. Los padres están obligados a dar alimentos a sus hijos. A falta o por imposibilidad de los padres, la obligación recae en los demás ascendientes por ambas líneas que estuvieren más próximos en grado."

"Artículo 235. Los hijos están obligados a dar alimentos a los padres. A falta o por imposibilidad de los hijos, lo están los descendientes más próximos en grado."

"Artículo 236. A falta o por imposibilidad de los ascendientes o descendientes, la obligación recae en los hermanos.

"Faltando los parientes a que se refieren las disposiciones anteriores, tienen obligación de ministrar alimentos los parientes colaterales dentro del cuarto grado."

"Artículo 237. Los hermanos y demás parientes colaterales a que se refiere el artículo anterior, tienen obligación de dar alimentos a los menores, mientras éstos llegan a la edad de dieciocho años. También deben alimentar a sus parientes dentro del grado mencionado, que fueren incapaces."

"Artículo 238. En la adopción, en la obligación de darse alimentos, se estará a lo dispuesto en los artículos 232, 234, 235 y 236 de este código."

"Artículo 239. Los alimentos comprenden la comida, el vestido, la habitación y la asistencia en casos de enfermedad. Respecto de los menores, los alimentos comprenden, además, los gastos necesarios para la educación básica del alimentario, y para proporcionarle algún oficio, arte o profesión lícitos y adecuados a sus circunstancias personales."

"Artículo 240. El obligado a dar alimentos cumple la obligación asignando una pensión competente al acreedor alimentario, o incorporándolo a la familia. Si el acreedor se opone a ser incorporado, compete al Juez, según las circunstancias, fijar la manera de ministrar los alimentos.

"Artículo 242. Los alimentos han de ser proporcionados a la posibilidad del que debe darlos y a la necesidad del que debe recibirlos."

"Artículo 243. Si fueren varios los que deben dar los alimentos y todos tuvieren posibilidad para hacerlo, el Juez repartirá el importe entre ellos, en proporción a sus haberes."

"Artículo 246. Tienen acción para pedir el aseguramiento de los alimentos:

"I. El acreedor alimentario;

"II. El ascendiente que le tenga bajo su patria potestad;

"III. El tutor;

"IV. Los hermanos y demás parientes colaterales dentro del cuarto grado;

"V. El Ministerio Público."

"Artículo 252. El derecho de recibir alimentos no es renunciable, ni puede ser objeto de transacción."

En cuanto al artículo 4o. constitucional, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al ocuparse del amparo directo en revisión 230/2014, antes referido, en relación con el tópico en comento estimó:

"Así las cosas, en un primer momento, sería posible sostener que corresponde únicamente al Estado asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de todos sus ciudadanos mediante servicios sociales, seguros o pensiones en casos de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y, en general,

cualquier otro supuesto previsto en las leyes de la materia por el que una persona se encuentre imposibilitada para acceder a medios de subsistencia por circunstancias ajenas a su voluntad.

"Sin embargo, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en el sentido de que los derechos fundamentales previstos en la Constitución gozan de una doble cualidad, ya que si por un lado se configuran como derechos públicos subjetivos (función subjetiva), por el otro se traducen en elementos objetivos que informan o permean en todo el ordenamiento jurídico, incluyendo aquellas que se originan entre particulares (función objetiva). Lo anterior, de conformidad con la tesis aislada 1a. XXI/2013 (10a.) de esta Primera Sala, cuyo rubro es: 'DERECHOS FUNDAMENTALES. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA.'[18]

"En esta lógica, esta Primera Sala señaló que la doble función que los derechos fundamentales desempeñan en el ordenamiento y la estructura de ciertos derechos, constituyen la base que permite afirmar su incidencia en las relaciones entre particulares. Sin embargo, se consideró importante resaltar que la vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, no se puede sostener de forma hegemónica y totalizadora sobre todas y cada una de las relaciones que se suceden, de conformidad con el derecho privado, en virtud de que en estas relaciones, a diferencia de las que se entablan frente al Estado, normalmente encontramos a otro titular de derechos, lo que provoca una colisión de los mismos y la necesaria ponderación por parte del intérprete.

"Así, se concluyó que la tarea fundamental del intérprete, consiste en analizar, de manera singular, las relaciones jurídicas en las que los derechos fundamentales se ven encontrados con otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos; al mismo tiempo, la estructura y contenido de cada derecho permitirá determinar qué derechos son sólo oponibles frente al Estado y qué otros derechos gozan de la pretendida multidireccionalidad, consideraciones que quedaron plasmadas en la tesis jurisprudencial 1a./J. 15/2012 (9a.) de esta Primera Sala, cuyo rubro es: 'DERECHOS FUNDAMENTALES. SU VIGENCIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES.'[19]

---

[18] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo I, enero de 2013, página 627.
[19] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 798.

"En virtud de lo anterior, en lo que respecta al derecho fundamental a un nivel de vida adecuado, **esta Primera Sala considera que no es correcto sostener que la satisfacción de este derecho corresponde exclusivamente al Estado en los supuestos anteriormente reseñados, pues, derivado de su propia naturaleza, es evidente que el mismo permea y se encuentra presente en ciertas relaciones que se entablan entre los particulares, particularmente en lo que se refiere a las obligaciones de alimentos derivadas de las relaciones de familia**.

"Efectivamente, si bien es cierto que la obligación de proporcionar alimentos en el ámbito familiar es de orden público e interés social y, por tanto, el Estado tiene el deber de vigilar que en efecto se preste dicha asistencia, **en última instancia corresponde a los particulares, derivado de una relación de familia, dar respuesta a un estado de necesidad en el que se encuentra un determinado sujeto, bajo circunstancias específicas señaladas por la propia ley**.[20]

"En consecuencia, es posible concluir que del derecho fundamental a acceder a un nivel de vida adecuado **emanan obligaciones tanto para el Estado en el ámbito del derecho público –régimen de seguridad social– como para los particulares en el ámbito del derecho privado –obligación de alimentos–, derivándose de la interacción y complementación de ambos aspectos la plena eficacia del derecho fundamental en estudio**."

Por lo que hace a los preceptos normativos del código sustantivo de la legislación estatal, citados con antelación, se desprende que la obligación alimentaria parte de un principio de solidaridad humana, esto es, reposa en el deber que tienen algunas personas –deudores alimentarios– de proporcionar a otras –acreedores alimentarios– los medios necesarios para su supervivencia.

En la obligación alimentaria quedan comprendidos de manera genérica la comida, vestido, habitación, asistencia en caso de enfermedad y, tratándose

[20] La Corte Constitucional colombiana ya se ha pronunciado respecto de la importancia constitucional de los alimentos dentro de la sentencia C-184/99, señalando que "*el reconocimiento y concreción de las obligaciones alimentarias y su realización material, se vincula con la necesaria protección que el Estado debe dispensar a la familia como institución básica o núcleo fundamental de la sociedad, y con la efectividad y vigencia de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, en la medida en que el cumplimiento de aquéllas sea necesario para asegurar en ciertos casos la vigencia de los derechos fundamentales de las personas al mínimo vital o los derechos de la misma estirpe en favor de los niños, o de las personas de la tercera edad, o de quienes se encuentren en condiciones de marginación o debilidad manifiesta.*".

de menores, los gastos necesarios para su educación primaria, secundaria, y para proporcionarle un oficio, arte o profesión, honestos adecuados a sus circunstancias personales.

El deudor alimentario cumple con su obligación, asignando una pensión competente al acreedor alimentario, bien incorporándolo a la familia. Además, los alimentos han de ser proporcionados a la posibilidad del que debe darlos y la necesidad del que debe recibirlos, esto es, deben ser suficientes para satisfacer las necesidades del acreedor, sin menoscabar la subsistencia del deudor.

Dado que los alimentos tienen el carácter de irrenunciables y no pueden ser objeto de transacción, ante el incumplimiento de dicha obligación, el acreedor alimentario cuenta con una acción para hacerla efectiva, cuyos presupuestos son: a) vínculo familiar entre el alimentante y el alimentado; b) necesidad del alimentado; y, c) posibilidad económica del alimentante.

Es decir, el derecho de alimentación proviene de la ley y no de causas contractuales, por tanto, quien ejerce ese derecho para reclamarlos judicialmente, únicamente debe acreditar que es el titular del derecho para que su acción alimenticia prospere.

Toda vez que debe reconocerse que la obligación legal de proporcionar los alimentos reposa en el vínculo de solidaridad que enlaza a todos los miembros de una familia y en la comunión de intereses, pues su causa obedece a que las personas pertenecientes de un mismo grupo se deben recíproca asistencia, atendiendo al texto del artículo 232 supra citado, al señalar que la obligación de dar alimentos es recíproca.

Esto es así, dado que la obligación alimenticia tiene un deber ético y una obligación jurídica provista de sanción, que tiene como propósito fundamental proporcionar al familiar que se encuentra en una posición de desventaja o necesidad, dadas las circunstancias especiales de cada caso, lo suficiente y necesario para su manutención o subsistencia, o sea, el de asegurar al deudor alimentista los medios de vida suficientes cuando éste carezca de la forma de obtenerlos y se encuentre en la imposibilidad real de procurárselos, de ahí que se considere a los alimentos como de interés social y orden público, siendo un derecho protegido, incluso en contra de la voluntad del propio titular, por lo que los alimentos tienen el carácter de ser personalísimos, irrenunciables, imprescriptibles e intransferibles.

Como consecuencia de lo anterior, resulta obvio que los alimentos abarquen en términos del artículo 239 del Código Civil para el Estado de

Veracruz, no sólo la comida, el vestido, habitación y la asistencia en caso de enfermedad, y que además, en relación con los menores comprenda también ese concepto a los gastos necesarios para la educación primaria del acreedor alimentario y para proporcionarle algún oficio, arte o profesión honestos y adecuados a su sexo y circunstancias personales.

Por consiguiente, la obligación alimentaria derivada de la ley, en el que deben imperar los principios de equidad y justicia, por ende, en su fijación deberán atenderse las condiciones reales prevalecientes en ese vínculo familiar del que surge este derecho de alimentos.

Así como también deberán de ser consideradas y evaluadas las circunstancias o características particulares que prevalecen o representa esa relación familiar, como sin duda lo constituyen: el medio social en que se desenvuelven tanto el acreedor como el deudor alimentario, las costumbres y las circunstancias propias en que se desenvuelve cada familia, desde luego, comprendiendo en ésta al cónyuge y a los hijos y demás que resulten beneficiarios conforme lo señala la ley sustantiva aplicable al caso en concreto.

Pues es en base a estas particularidades y a los requerimientos cotidianos surgidos de la vida, que la ley autoriza al deudor para que pueda cumplirla mediante la asignación de una pensión suficiente al acreedor, o bien, incorporándolo a su familia; y sólo ante la eventualidad de que exista oposición a esta incorporación, corresponde entonces al juzgador, tomando en cuenta esas particularidades, fijar la forma en que deberán suministrarse dichos alimentos, como se establece en el artículo 240 de la ley sustantiva civil para el Estado de Veracruz, transcrito en párrafos que anteceden.

Decisión sobre el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.

Una vez establecido el marco jurídico y conceptual se procede a determinar qué medio de impugnación debe agotar el actor contra el auto de inicio en el cual se niega o se fija alimentos provisionales y el porqué de ello.

Atendiendo a lo preceptuado en el artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles, en los casos en que se reclamen alimentos, el Juez podrá, en el auto en que de entrada a la demanda, a petición de parte y atendiendo a las circunstancias, fijar una pensión alimenticia provisional y decretar su aseguramiento, cuando los acreedores justifiquen con las correspondientes copias certificadas de las actas del estado civil, el vínculo matrimonial o su parentesco con su deudor alimentista, sin perjuicio de lo que se resuelva en la sentencia definitiva.

La medida cautelar a que se refiere el numeral invocado, tiene un carácter especialísimo, por estar destinada a cubrir necesidades impostergables de personas que se encuentran en situación de desamparo, las cuales son una prioridad de orden público de naturaleza urgente e inaplazable, con el fin de asegurar la subsistencia de quienes los demandan mientras se resuelve el juicio respectivo.

Esto es, el auto que fija una pensión alimenticia provisional, constituye una medida cautelar que se dicta durante el trámite del juicio, atendiendo al estado de necesidad del acreedor alimentario, sin previa audiencia del demandado, que tiene por objeto asegurar la subsistencia del acreedor alimentario mediante el aseguramiento de una parte proporcional de los ingresos del demandado.

Ahora bien, resulta necesario transcribir los preceptos legales que establecen los recursos en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz, que a la letra dicen:

"Artículo 506. Los autos que no causen daño irreparable en la sentencia y los decretos pueden ser revocados por el Juez que los dicta, o por el que los sustituya en el conocimiento del negocio."

"Artículo 508. De los decretos y autos del Tribunal de Segunda Instancia puede pedirse la reposición, que se sustanciará en la misma forma que la revocación."

"Artículo 509. El recurso de apelación tiene por efecto que el superior confirme, revoque o modifique la resolución del inferior. Son apelables las sentencias, los autos que resuelven un incidente y los autos que causan daño irreparable en la sentencia."

"Artículo 525. El recurso de queja tiene lugar:

"I. Contra el Juez que se niegue a admitir una demanda o desconoce de oficio la personalidad de un litigante;

"II. Respecto de los autos dictados en ejecución de sentencia;

"III. Contra la denegación de apelación;

"IV. En los demás casos fijados por la ley."

Pues bien, en un proceso ordinario tradicional, tomándose en consideración que todo acto forma parte de un juicio, desde la óptica jurídica de este Pleno, el recurso idóneo para impugnar el auto en comento debe ser la apelación.

Lo anterior, encuentra sustento en lo siguiente:

Atendiéndose a la naturaleza del recurso de queja, este instrumento de defensa resulta no ser idóneo para que el acreedor alimentario combata el auto en que se fijó el monto de la pensión alimenticia provisional, porque, de acuerdo con el artículo 525 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz, dicho recurso sólo procede en contra de los siguientes autos:

a) Auto en que se desecha la demanda;

b) Auto en que se desconoce de oficio la personalidad de un litigante;

c) Autos dictados en ejecución de sentencia;

d) En contra del auto que niega apelación; y,

e) En los casos expresamente previstos en la ley

Como se advierte, el auto dictado en un juicio ordinario civil en donde se niega o se fija el pago de alimentos provisionales no encuadra en ninguna de las hipótesis para que proceda al recurso de queja.

Además, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado en cuanto a que la queja es un recurso limitado al no prever que se le de vista a la contraparte y, por tanto, es una excepción al principio de definitividad, lo que robustece por qué dicho medio de impugnación no es el idóneo. Criterio cuyos datos de localización, rubro y texto son los siguientes:

"Décima Época
"Registro: 2001169
"Instancia: Primera Sala
"Tipo de Tesis: Jurisprudencia
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Libro X, julio de 2012, Tomo 1
"Materia común
"Tesis: 1a./J. 57/2012 (10a.)
"Página: 751

"QUEJA POR DENEGADA APELACIÓN. NO SE REQUIERE SU INTERPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN DEL JUEZ QUE RECHAZA EL RECURSO DE APELACIÓN, PARA TENER POR SATISFECHO EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE EN MATERIA DE AMPARO (LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).—Del contenido de los artículos 709, fracción III, y 711 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California que regulan el trámite del recurso de queja por denegada apelación, destaca que acorde con la evolución histórico legislativa de ese recurso, su interposición es idónea dado que persigue revocar la resolución recurrida; sin embargo, como en su tramitación no se prevé la intervención de la parte contraria al recurrente, tal recurso es de eficacia limitada de origen. En consecuencia, la resolución del Juez que rechaza el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia definitiva en juicios de naturaleza civil, no requiere ser impugnada mediante el recurso de queja por denegada apelación previsto en el artículo 709, fracción III, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, para tener por satisfecho el principio de definitividad contenido en la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo."

Por otra parte, conforme a lo dispuesto en el artículo 508 de la legislación en comento, el recurso de reposición tampoco resulta ser el idóneo, por estar previsto sólo para impugnar decretos y autos del tribunal de segunda instancia.

Ahora bien, el recurso de revocación establecido en el primer párrafo del diverso 506 del cuerpo legal en comento establece:

"Artículo 506. Los autos que no causen daño irreparable en la sentencia y los decretos pueden ser revocados por el Juez que los dicta, o por el que los sustituya en el conocimiento del negocio."

Del precepto citado con antelación se advierte que, la procedencia del recurso de revocación se encuentra sujeta a la naturaleza de las diversas resoluciones previstas en la ley procesal, por lo que antes de determinar por qué no es el recurso idóneo para que el acreedor combata el auto que fijó una pensión alimenticia provisional, conviene mencionar la clasificación de las resoluciones en el Código de Procedimientos Civiles de la entidad.

En efecto, el artículo 56 de ese cuerpo normativo establece:

"Artículo 56. Las resoluciones judiciales son:

"I. Sentencias, cuando deciden el asunto principal controvertido;

"II. Autos, cuando entrañan un mandamiento de pago, de entrega, de hacer o de no hacer, cuando deciden sobre personalidad, competencia o cualquiera otra excepción dilatoria, procedencia de demanda, reconvención, compensación, denegación de pruebas y todas las que resuelvan un incidente, y

"III. Decretos, todas las demás no comprendidas en las anteriores …"

Del precepto legal aquí citado, en primer lugar, se desprende que la sentencia es aquella resolución, en virtud de la cual, el órgano jurisdiccional competente, aplicando las normas al caso concreto, decide la cuestión planteada por las partes.

Por otro lado, los autos son resoluciones que revisten cierta importancia en el proceso, De Pina y Castillo Larrañaga, en su obra *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, los clasifican en:

Autos: Son resoluciones que pueden afectar cuestiones procedimentales o de fondo que surgen durante el proceso y que es indispensable resolver antes de llegar a la sentencia para estar en condiciones de emitirla, puede clasificarse del siguiente modo:

a) Provisionales, son determinaciones que se ejecutan momentáneamente, sujetos a una modificación o transformación en la sentencia.

b) Preparatorios, preparan el conocimiento y decisión del negocio, por ejemplo aquellos que ordenan, admiten o desechan pruebas.

c) Definitivos. Son decisiones que impiden o paralizan la prosecución de un juicio.

Decretos: son resoluciones por las que el juzgador dicta medidas encaminadas a la marcha del proceso, es decir, son simples determinaciones de trámite.

Sentencia: Son resoluciones que ponen fin a la controversia conteniendo la aplicación de ley general al caso concreto.

Estas resoluciones judiciales son las más importantes y pueden ser de dos tipos:

a) Interlocutorias: deciden en definitiva un incidente planteado antes o después de dictada la sentencia definitiva.

b) Definitiva. Son las resoluciones judiciales que ponen fin a un proceso solucionando el litigio planteado de fondo aplicando la ley al caso concreto.

Así, tomando en cuenta las características de las resoluciones en contra de las que procede el recurso de revocación, tampoco resulta idóneo para que el acreedor alimentario impugne el auto que negó o bien fijó una pensión alimenticia provisional cuyo monto considere injusto, pues no constituye un decreto, dado que su finalidad es asegurar la subsistencia de aquél hasta en tanto se dicte sentencia definitiva, por tanto, se erige como una medida provisional o cautelar. Además, le ocasiona un daño que no puede ser reparado en la sentencia definitiva, acorde a lo establecido en los artículos 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 242, 246 y 252, transcritos con antelación, pues si se niega a fijar una pensión alimenticia o se fija y se estima insuficiente, evidente es que, por una parte, la medida cautelar no alcanzaría su objetivo y, por otra, no es posible retrotraerse en el tiempo que dejó de suministrarse los alimentos provisionales.

Una vez establecido que los recursos de queja, revocación y reposición, no son los idóneos para cuestionar el auto de inicio que niega o fija una pensión alimenticia provisional, como se dijo con antelación, en un proceso natural, el recurso procedente es la apelación, pues dicho auto es susceptible de causar un daño irreparable, como se verá.

Como quedó precisado en el rubro: "Medios de impugnación y naturaleza de los recursos."; del cuerpo de esta ejecutoria, los medios de impugnación configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores o ilegalidad.

En cuanto a este punto, podemos decir que, la distinción de éstos se da, porque los medios de impugnación resultan el género y los recursos la especie, esto es, todos los recursos son medios de impugnación, mas no así, todos los medios de impugnación son recursos.

En ese sentido podemos decir que, los recursos siempre van a estar contenidos en el capítulo establecido para los mismos dentro de las legislaciones procesales y, por su parte, los medios de impugnación pueden estar ubicados en cualquier parte de las leyes que rigen a la materia.

Dentro de las diversas clasificaciones que ha dado la doctrina a los medios de impugnación, éstos se han clasificado en tres sectores: **remedios procesales, recursos y procesos impugnativos.**

Dentro de los remedios procesales, encontramos los de impugnación que pretenden la corrección de los actos y resoluciones judiciales ante el mismo Juez que los ha dictado, es decir, resulta un medio de defensa intraprocesal, pues se da dentro del proceso.

Por cuanto hace a los recursos, resultan los instrumentos que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento, pero ante un órgano judicial superior, por violaciones cometidas tanto en el propio procedimiento, como en las resoluciones judiciales respectivas.

Los procesos impugnativos, son aquellos en los cuales se combaten actos o resoluciones de una autoridad a través de un proceso autónomo, en el cual se inicia una relación jurídico-procesal diversa.

Bajo este marco, debemos señalar que atendiendo a lo preceptuado en el artículo 210 de la legislación adjetiva estatal, la reclamación no está contenida en el capítulo de recursos, por ende es un medio de impugnación que debe ser resuelto por el Juez del conocimiento y que, en apariencia, estaría previsto únicamente para la parte demandada y no para quien reclama los alimentos, dado que éstos se encuentran ubicados en posesión distinta respecto de la medida provisional alimenticia, pues atendiendo a la naturaleza de la medida cautelar, su objeto es asegurar la subsistencia del acreedor alimentario mientras dure el juicio, mas no prejuzga sobre el derecho a los alimentos ni determina el monto de los mismos a que en su caso puede condenarse.

Entonces, la finalidad de la reclamación es que el Juez valore otros argumentos y elementos de prueba que no tuvo al momento de decretar la medida provisional, los cuales pueden llegar a desvirtuar lo alegado por el solicitante alimentario y hacer que se modifique o revoque la medida provisional.

Por tanto, quien solicita la medida cautelar tendría a su alcance, como medio de defensa, en contra del auto de inicio en cual se determina la pensión alimenticia provisional, el recurso de apelación previsto en el artículo 509 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz.

Lo anterior es así, si atendemos que el multicitado artículo 210 dispone una medida cautelar especial –surge a la par del procedimiento– en cuanto que, en los casos de reclamo de alimentos, el Juez podrá en el auto en que se dé entrada a la demanda, a petición de parte y atendiendo a las circunstancias, fijar una pensión alimenticia provisional y decretar su aseguramiento, cuando los acreedores justifiquen con las correspondientes copias certificadas de las

actas del estado civil, el vínculo matrimonial o su parentesco con el deudor alimentista, sin perjuicio de lo que se resuelva en la sentencia definitiva.

La medida cautelar a que se refiere el numeral invocado, como quedó precisado en el rubro "Naturaleza de las Medidas Cautelares."; son herramientas que la ley prevé para que el titular de un derecho subjetivo proteja de manera oportuna y efectiva sus posibilidades de ejercicio cuando carece de un título que le permita obtener su inmediata ejecución judicial. Permiten mantener una situación de hecho o de derecho existente, o garantizar las resultas de una sentencia ejecutoria.

Las mismas siempre tienen un carácter provisional y se sujetan a lo que se resuelva en la sentencia definitiva que pone fin al juicio, en casos excepcionales pueden dar lugar a un juicio autónomo como en el caso de los interdictos, pero siempre conservando su provisionalidad.

Las medidas cautelares:

– Pueden reclamarse antes del inicio del juicio en el que se haga valer el derecho subjetivo que tiende a proteger la medida cautelar o durante su tramitación y los presupuestos básicos para su otorgamiento, son que la persona que pretende obtenerla debe probar la necesidad de la medida y el derecho para que se le conceda. Las mismas pueden decretarse a instancia de parte o de oficio, con el fin de mantener la materia del litigio y evitar así el grave daño a las partes o a la sociedad que podría representar el seguimiento del proceso sin ella. Su determinación judicial no constituye un acto privativo porque sus efectos provisionales quedan sujetos al resultado del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes. Por ello, se decretan sin audiencia de la contraparte y se ejecutan sin notificación previa. Ello no impide que el afectado pueda impugnar posteriormente la medida –lo cual no exceptúa de todos modos, la ejecución de la providencia–.

– Son de naturaleza accesoria y sumaria, no constituye un fin en sí mismas, se tramitan en plazos breves y su objeto es suplir interinamente la falta de una resolución sobre el fondo de la controversia, asegurando la eficacia de la sentencia y previendo los peligros propios de la dilación. Es siempre de fundamental importancia garantizar el pago de daños y perjuicios para el caso en que su beneficiario no obtenga una resolución favorable a sus pretensiones. Constituyen un instrumento de interés público porque intentan

preservar la manera de restablecer el ordenamiento jurídico ante una situación que se reputa antijurídica, pero cuya calificación final sólo podrá hacerse en la sentencia.

Entonces, la medida cautelar a que se refiere el numeral invocado, tiene un carácter especialísimo, por estar destinada a cubrir necesidades impostergables de personas que se encuentran en situación de desamparo, las cuales son una prioridad de orden público, de naturaleza urgente e inaplazable, con el fin de asegurar la subsistencia de quienes los demandan mientras se resuelve el juicio respectivo y, de ahí, que lo resuelto en el auto inicial donde se determinan los alimentos provisionales puede causar un daño irreparable, en virtud del peligro que correría el acreedor de no recibir la pensión o de manera insuficiente durante el periodo que dure el juicio, pudiendo verse afectada su subsistencia, lo cual no podría ser restaurado con la emisión de la sentencia definitiva, toda vez que los alimentos dejados de percibir no pueden resarcirse, justificándose con ello el porqué la apelación sería el recurso que podría tener el acreedor alimentario en contra de la medida provisional.

Ahora bien, veamos cuál es el trámite de la apelación establecida en la legislación adjetiva del Estado de Veracruz.

"Artículo 509.

"El recurso de apelación tiene por efecto que el superior confirme, revoque o modifique la resolución del inferior. Son apelables las sentencias, los autos que resuelven un incidente y los autos que causan daño irreparable en la sentencia."

"Artículo 510.

"Pueden apelar: el litigante, si creyere haber recibido algún agravió; los terceros que hayan salido al juicio y los demás interesados a quienes perjudique la resolución judicial.

"No puede apelar el que obtuvo todo lo que pidió; para el vencedor que no obtuvo la restitución de frutos, la indemnización de daños y perjuicios o el pago de costas, sí puede hacerlo."

"Artículo 511.

"La parte que venció puede adherirse a la apelación interpuesta al notificársele su admisión, o dentro de las veinticuatro horas siguientes a esa notificación. En este caso la adhesión al recurso sigue la suerte de éste.

"Artículo 512.

"La apelación debe interponerse por escrito o verbalmente en el acto de notificarse, ante el Juez que pronunció la resolución; cuando sea por escrito, dentro de cinco días si se tratare de sentencia, o dentro de tres si fuere auto."

"Artículo 513.

"El litigante, al interponer la apelación, debe usar de moderación, absteniéndose de denostar al Juez; de lo contrario, quedará sujeto a la corrección disciplinaria que proceda."

"Artículo 514.

"Al interponerse la apelación se expresará el motivo que originó la inconformidad, los puntos que deben ser materia de la segunda instancia o los agravios que en concepto del apelante irrogue la resolución recurrida.

"Se aceptará como expresión de agravios la enumeración sencilla que haga la parte sobre los errores o violaciones del derecho que en su concepto haya cometido el juzgador.

"Se suplirá la deficiencia en la expresión de los agravios, cuando puedan afectarse derechos de menores o incapaces, así como en materia familiar."

"Artículo 515.

"Interpuesta una apelación el Juez la admitirá sin substanciación alguna, si fuere procedente, expresando si la admite en ambos efectos o en uno solo."

"Artículo 516.

"El recurso de apelación procede en un solo efecto y en ambos efectos. En el primer caso no se suspende la prosecución del juicio, y en el segundo, se suspende la ejecución de la sentencia, hasta que ésta cause ejecutoria, o la tramitación del juicio cuando se haya interpuesto contra un auto.

"Para la tramitación de la apelación que proceda sólo en el efecto devolutivo, se compulsará y remitirá al tribunal, dentro de tres días, testimonio de las constancias que señalen las partes."

"Artículo 517.

"Se admitirán en ambos efectos las apelaciones que se interpongan:

"I. De las sentencias:

"II. De los autos que paralizan o ponen término al juicio, haciendo imposible su terminación;

"III. De otras resoluciones que especifique la ley."

"Artículo 518.

"Admitida la apelación en ambos efectos el Juez, remitirá los autos originales desde luego a la Secretaría General del Tribunal Superior o en su caso a su superior inmediato, dentro del tercer día, comunicándolo a las partes para que ocurran, si lo desearen, a dicho tribunal; en el que no se les notificará la llegada de las actuaciones."

"Artículo 519.

"En el caso del artículo anterior, se suspenderá la ejecución de la sentencia o auto apelado hasta que recaiga el fallo del superior; mientras tanto, queda en suspenso la jurisdicción del Juez para seguir conociendo de los autos principales, desde el momento en que se admita la apelación en ambos efectos, sin perjuicio de que la parte de ejecución continúe en poder del Juez a quo, para resolver lo concerniente al depósito, a las cuentas, gastos y administración."

"Artículo 520.

"Llegados los autos o el testimonio en su caso, al tribunal de segunda instancia, éste, de oficio y dentro del término de tres días, examinará la admisión del recurso y la calificación del grado hecha por el inferior. Declarada inadmisible la apelación, se devolverán los autos al inferior; revocada la calificación, se procederá en su consecuencia como corresponda, para que a la mayor brevedad, se cumplan las disposiciones de este capítulo."

"Artículo 521.

"Si se confirma la calificación y no hay motivo para desechar el recurso, se convocará a las partes a una audiencia para el octavo día de los siguientes a la declaración anterior. En esta audiencia se oirá el alegato de las partes, procediéndose enseguida conforme al primer párrafo del artículo 60. A los tres días de pronunciada la resolución, se devolverán los autos.

"Si las partes no concurrieren a la audiencia ni enviaren sus alegatos, la sentencia se pronunciará dentro de tres días."

"Artículo 522.

"En la segunda instancia sólo se admitirán las pruebas que injustificadamente, a juicio del tribunal, fueren denegadas en la primera, y las que sean supervenientes.

"Para los casos anteriores, el término de prueba será el que medie entre la primera resolución del tribunal y la audiencia de alegatos."

"Artículo 523.

"Se prohíbe en la segunda instancia la práctica de diligencias y trámites inútiles, así como la de pasar los autos a estudio de vocales; éstos se enterarán de ellos sin necesidad de trámite especial alguno."

Como se desprende de los textos transcritos, el trámite del recurso de apelación, a saber, es el siguiente:

* El recurso de apelación tiene por efecto que el tribunal de segunda instancia confirme, revoque o modifique la sentencia emitida en primera instancia.

* Son apelables las sentencia, los autos que resuelvan un incidente y los autos que causen daño irreparable en la sentencia.

* Pueden apelar el litigante que estime sufrir un agravio con la emisión de la sentencia recurrida, como los terceros y demás interesados a quienes perjudique la resolución final.

* El que obtuvo sentencia favorable total no puede apelar, salvo cuando el vencedor no obtuvo la restitución de frutos, la indemnización de daños y perjuicios, o el pago de costas.

* La parte que venció puede adherirse a la apelación.

* Que la apelación debe interponerse por escrito o de manera verbal, dentro de cinco días en el primero de los casos, y dentro de tres días si fuere auto.

* El litigante al interponer dicho recurso debe abstenerse de denostar al juzgador, quedando sujeto a la corrección disciplinaria correspondiente.

* Al interponerse la apelación deben señalarse los motivos de la inconformidad, la litis materia en segunda instancia o los respectivos agravios –de manera sencilla– en contra de la sentencia recurrida.

* Cabe suplir la deficiencia de la queja en tratándose de menores o incapaces, así como en materia familiar.

* Al interponerse la apelación, si procede, se precisará si es admitida en ambos efectos o en uno solo.

* En un solo efecto no se suspende la prosecución del litigio, en ambos, suspende la ejecución.

* Se admite la apelación en ambos efectos cuando se interponga en contra de sentencias; autos que paralizan o pongan término al juicio; y otras resoluciones que especifique la ley.

* Admitida la demanda, se remiten los autos originales a la autoridad superior respectiva, comunicando a las partes para que ocurran, si lo desean.

* Se suspenderá la ejecución de la sentencia o auto apelado hasta que el superior emita su fallo, quedando suspendida la jurisdicción del Juez para seguir conociendo de los autos principales.

* Una vez que el tribunal de alzada recibe los autos o el testimonio, debe examinar la admisión del recurso –tres días– y su calificación del grado hecha por el de primera instancia, resolviendo en consecuencia.

* Una vez confirmada la calificación, sin motivo para desechar el recurso, se convocará a las partes para la audiencia de ley.

* En segunda instancia, solamente se admitirán las pruebas que injustificadamente fueren denegadas en la primera, así como las supervenientes, señalándose un término para ello.

* Son prohibidas en segunda instancia las diligencias y trámites inútiles, así como la de pasar los autos a estudio de vocales.

Atendiendo a lo anterior, no obstante que en párrafos precedentes se afirma que el acreedor alimentario tiene a su alcance el recurso de apelación en contra del auto de inicio en relación al tópico de los alimentos provisionales al causar un daño irreparable, también lo es que a esa conclusión se arribó habiéndose analizado el auto en cuestión como parte integral de un proceso natural; sin embargo, dado que el mismo auto surge a la par del procedimiento como una medida cautelar, debe considerarse que, inmerso en la

finalidad de ellos, el recurso de apelación resulta complejo para que el acreedor alimentario alcance la pretensión de la medida.

Ello es así, porque de acuerdo con los artículos citados, al tratarse de la impugnación de un auto, el recurso de apelación debe interponerse dentro del término de tres días; procede en su solo efecto, dado que no se ubica en ninguno de los supuestos del artículo 517, de ese cuerpo normativo; para su trámite el Juez debe remitir a la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Superior de Justicia del Estado, dentro del término de tres días, testimonio de las constancias que señalen las partes; una vez recibido el testimonio de apelación el tribunal ad quem dentro del término de tres días analizará si es correcta la calificación de grado, de confirmarse dentro plazo de ocho días, convocará una audiencia para escuchar los alegatos de las partes y dictará sentencia dentro del término de tres días siguientes a la celebración de dicha junta, lo que reviste un trámite con un término mayor para su resolución.

De lo anterior, se desprende la complejidad que implica el trámite del recurso de apelación, pues al tratarse de un recurso vertical, éste debe ser resuelto por el superior jerárquico de aquel que dictó el auto combatido. Implica diversas etapas, dado que en principio el recurso se presenta ante el Juez que dictó, quien envía el testimonio correspondiente al tribunal de alzada y éste califica la admisión del medio de defensa y previo a su resolución tiene que señalar una audiencia de alegatos para las partes, lo que implica que el trámite y resolución del recurso sean lentos.

Por otro lado, que el testimonio de apelación tenga que remitirse a la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Superior de Justicia del Estado, obliga a las partes a litigar en un lugar distinto a aquel en que se sigue el juicio natural, lo que implica mayor erogación de gastos.

Así las cosas, debe considerarse que la medida cautelar establecida en el artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, al tener un carácter especial, por estar destinada a cubrir necesidades impostergables de personas que se encuentran en situación de desamparo, las cuales son una prioridad de orden público, de naturaleza urgente e inaplazable, con el fin de asegurar la subsistencia de quienes los demandan mientras se resuelve el juicio respectivo, no puede ser dilucidada en dicho recurso por el accionante alimentario, pues si la fijación de la pensión alimenticia provisional es de naturaleza transitoria y temporal, dicho medio de defensa no sería eficaz para resolver de inmediato la necesidad provisional de alimentos.

En esas condiciones, el recurso de apelación, no resulta un recurso efectivo para que el acreedor alimentario combata el auto en que se negó fijar,

provisionalmente, una pensión alimenticia o se le fijó una que estime insuficiente para sufragar sus necesidades apremiantes.

Ahora bien, si atendemos que la medida cautelar establecida en el artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, tiene como presupuesto básico para su otorgamiento, que la persona que pretende obtenerla debe probar la necesidad de la medida y el derecho para que se le conceda, y como ya se ha dicho en el cuerpo de esta ejecutoria, es de naturaleza accesoria y sumaria, no constituye un fin en sí misma, se tramita en plazo breve y su objetivo es suplir internamente la falta de una resolución sobre el fondo de la controversia, asegurando la eficacia de la sentencia y previniendo los peligros de la dilación, pues como ya se dijo, está destinada a cubrir necesidades impostergables de personas que se encuentran en situación de desamparo, las cuales son una prioridad de orden público, de naturaleza urgente e inaplazable, con el fin de asegurar la subsistencia de quienes los demandan mientras se resuelve el juicio respectivo; debe concluirse bajo tales presupuestos, por este Pleno de Circuito, que el medio de defensa adecuado, por ser rápido, sencillo y eficaz, para impugnar el auto que prevé sobre la pensión alimenticia provisional en el auto de inicio, es la reclamación prevista en el citado artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz.

Lo anterior, si se parte de que tal medida prevista en dicho precepto, al ser accesoria y sumaria, requiere entonces de un medio de defensa sencillo, como lo es la reclamación, dado que su trámite se desarrolla con un escrito de cada una de las partes, teniendo mayor oportunidad para impugnar, pues el término es más amplio, idéntico con el que cuenta el demandado para contestar la demanda –9 días–, además de que lo resuelve la misma autoridad que conoce del asunto, lo que da seguridad jurídica, al permitir al juzgador contar con los elementos para pronunciarse acerca de los intereses alimentarios tanto del acreedor como del deudor, con todas las consecuencias que implica, provisionalmente, tal determinación, tanto para quien los solicita, como para quien está obligado a proporcionarlos y así atender al interés general de la sociedad de dotar de certeza al procedimiento en el cual se solicitan alimentos.

Y si bien, el tercer párrafo del artículo 210 del código adjetivo civil textualmente dispone que cualquier reclamación en contra de dicha medida **"se podrá formular dentro del escrito de contestación a la demanda"**; interpretando gramaticalmente da lugar a entender que sólo el demandado puede interponerla en contra del auto que fija pensión alimenticia provisional; empero, desde un punto de vista funcional y atendiendo a los alcances de la norma adjetiva, pero sobre todo por tratarse de una medida cautelar que surge a la par del procedimiento, ambas partes estarán en igualdad de condiciones

durante el proceso, por lo que la reclamación en contra del auto inicial relativo a la fijación de los alimentos provisionales, pueden formularla tanto el actor como el demandado, sean éstos concedidos o no.

Sin que sea obstáculo a lo anterior que el párrafo indicado establezca que contra la resolución que recae a la reclamación no procede recurso ordinario, pues debe entenderse que se refiere al que interponga el demandado, pues si se trata de la reclamación que haga valer el actor, es evidente que el demandado tendrá expedito su derecho de impugnarla en términos del artículo citado.

Por las razones que se expresan, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 195 de la Ley de Amparo, se sostiene que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, a tenor de la tesis redactada en los siguientes título, subtítulo y texto.

PENSIÓN ALIMENTICIA PROVISIONAL. TANTO EL ACTOR COMO EL DEMANDADO PUEDEN FORMULAR LA RECLAMACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 210, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE VERACRUZ, CONTRA EL AUTO INICIAL QUE LA FIJA. Atento a lo dispuesto por el artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz, la fijación de una pensión alimenticia provisional (medida cautelar surgida a la par del procedimiento) tiene como presupuesto básico que quien pretende obtenerla pruebe la necesidad de la medida y el derecho para que se le conceda, es de naturaleza accesoria y sumaria, no constituye un fin en sí misma, se tramita en plazo breve y su objetivo es suplir internamente la falta de una resolución sobre el fondo de la controversia, asegurando la eficacia de la sentencia y previniendo los peligros de la dilación; y está destinada a cubrir necesidades impostergables de quienes se encuentran en situación de desamparo, las cuales son una prioridad de orden público, así como de naturaleza urgente e inaplazable, con el fin de asegurar su subsistencia mientras el juicio respectivo se resuelve. Ahora bien, la fijación de la pensión alimenticia provisional en el auto de inicio puede impugnarse a través de la reclamación prevista en el citado artículo 210, toda vez que su trámite se desarrolla con un escrito de cada una de las partes, teniendo mayor oportunidad para impugnar, pues el término es más amplio, idéntico a aquel con que cuenta el demandado para contestar la demanda –9 días–, además de que lo resuelve la misma autoridad que conoce del asunto, lo que da seguridad jurídica, al permitir al juzgador contar con los elementos para pronunciarse acerca de los intereses alimentarios tanto del acreedor como del deudor. Y si bien el tercer párrafo del artículo 210 aludido dispone que cualquier reclamación contra dicha medida se podrá formular dentro del escrito

de contestación a la demanda, lo que interpretado gramaticalmente da lugar a entender que sólo el demandado puede interponerla, desde un punto de vista funcional, y atendiendo a los alcances de la norma adjetiva, pero sobre todo por tratarse de una medida cautelar que surge a la par del procedimiento, se concluye que ambas partes están en igualdad de condiciones durante el proceso, por lo que la reclamación contra el auto inicial relativo a la fijación de los alimentos provisionales pueden formularla tanto el actor como el demandado, sean éstos concedidos o no. Sin que sea obstáculo a lo anterior que el párrafo indicado establezca que contra la resolución que recae a la reclamación no procede recurso ordinario, pues debe entenderse que se refiere al que interponga el demandado, pues si se trata de la que haga valer el actor, es evidente que el demandado tendrá expedito su derecho para impugnarla en términos del artículo citado.

Por lo anteriormente expuesto, y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es inexistente la contradicción de tesis entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja **********/2015, y el Segundo Tribunal Colegiado en las propias materia y circuito, al resolver los amparos en revisión **********/2007 y **********/2011, en los términos precisados en el considerando quinto de la presente ejecutoria.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 679/96, con los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en las propias materia y circuito, al resolver los amparos en revisión **********/2007 y **********/2011, en los términos del considerando sexto de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, que ha quedado precisado en el último considerando de esta resolución.

CUARTO.—Dése publicidad a esta ejecutoria, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes; remítase la tesis jurisprudencial que se establece a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, en acatamiento a lo previsto en el artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así, lo resolvió el Pleno en Materia Civil del Séptimo Circuito:

Respecto del punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de seis votos de los Magistrados presidente, Clemente Gerardo Ochoa Cantú, José Luis Vázquez Camacho, Alfredo Sánchez Castelán, Ezequiel Neri Osorio, José Manuel de Alba de Alba e Isidro Pedro Alcántara Valdés (ponente).

Respecto del punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de cinco votos de los Magistrados presidente, Clemente Gerardo Ochoa Cantú, José Luis Vázquez Camacho, Alfredo Sánchez Castelán, Ezequiel Neri Osorio e Isidro Pedro Alcántara Valdés (ponente). El Magistrado José Manuel de Alba de Alba votó en contra.

Respecto del punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de cinco votos de los Magistrados presidente, Clemente Gerardo Ochoa Cantú, José Luis Vázquez Camacho, Alfredo Sánchez Castelán, Ezequiel Neri Osorio e Isidro Pedro Alcántara Valdés (ponente). El Magistrado José Manuel de Alba de Alba votó en contra y anunció su voto particular.

Respecto del punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de seis votos de los Magistrados presidente, Clemente Gerardo Ochoa Cantú, José Luis Vázquez Camacho, Alfredo Sánchez Castelán, Ezequiel Neri Osorio, José Manuel de Alba de Alba e Isidro Pedro Alcántara Valdés (ponente).

En términos de lo previsto en los artículos 1, 3, fracción II, 8, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en relación con los numerales 1, 3 y 5 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, para la aplicación de la referida ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril del año dos mil cuatro; en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aisladas 1a. CCCLVII/2014 (10a.), 1a. CCCLVIII/2014 (10a.), 1a. CCCLIX/2014 (10a.), 1a. CCCLX/2014 (10a.), 1a. CCCLXI/2014 (10a.), 1a. CCCLXXXVII/2014 (10a.), 1a. CDXXXVII/2014 (10a.) y 1a. CDXXXVIII/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de octubre de 2014 a las 9:35 horas, del viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y del viernes 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, páginas 586, 585, 586, 591 y 590; Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 725; y Libro 13, Tomo I, diciembre de 2014, páginas 241 y 240, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado José Manuel de Alba de Alba, en la contradicción de tesis 2/2015, del Pleno en Materia Civil de Séptimo Circuito.

El que suscribe, no comparto el criterio sustentado en este asunto por el Pleno en Materia Civil del Séptimo Circuito, ello, porque estimo el recurso legalmente procedente y técnicamente diseñado que tiene el acreedor alimentario a su alcance para impugnar el auto de inicio dentro de un proceso ordinario civil, cuando se le niegan los alimentos provisionales o contra el monto decretado, es el recurso de apelación previsto en el artículo 509 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz; y si el problema de ese recurso es su lenta sustanciación, debió interpretarse a manera que resultase una "**sustanciación de plano**."

Así antes de desarrollar el presente voto, es pertinente comentar, que procedo en términos de lo establecido en el artículo 43 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito.

Antecedentes que dan origen al presente voto

Ahora bien, la materia de la contradicción de tesis consistió, en dilucidar si en términos del artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz, la reclamación es el medio idóneo tanto para el actor o el demandado se inconformen del auto de inicio, respecto al tema atinente a los alimentos provisionales, o si tal medio de impugnación únicamente está previsto para la parte a la que se le demandan alimentos y no para quien los solicita y, en su caso, determinar qué recurso tiene el accionante para cuestionar tal medida.

De esta forma, la mayoría del Pleno sostuvo que la reclamación prevista en el artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz, es el medio de impugnación idóneo que tiene a su alcance el acreedor alimentario en esta hipótesis. En un primer momento, y en análisis del proceso ordinario civil tradicional, tomando en consideración que todo acto forma parte de un juicio, el recurso idóneo para impugnar el auto de inicio en lo que atañe al tema de contradicción de tesis, lo era el recurso de apelación previsto en el artículo 509 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz; ya que el auto es susceptible de causar un daño irreparable en la sentencia definitiva.

Sin embargo, al encontrarse la hipótesis del caso en una medida cautelar que surge a la par del procedimiento, de carácter especialísimo y apremiante para la subsistencia

del alimentista, dicho medio de impugnación resulta complejo para que alcance la finalidad pretendida, pues su diseño no es específico para la medida cautelar de alimentos. Ello, porque su trámite legal es lento y en consecuencia no cumple, para el caso, con lo establecido en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de garantizar un recurso rápido y sencillo –aunado al hecho que en la práxis judicial no se respetan los términos legales debido a las cargas de trabajo– y genera mayores gastos al recurrente, al ser un recurso vertical que resuelve el superior jerárquico con residencia en lugar distinto a aquel en que se sigue el juicio de alimentos.

En esas condiciones, la mayoría determinó que la reclamación era el medio de defensa adecuado para inconformarse en esta hipótesis, por ser un medio rápido, sencillo, eficaz y que tiene un diseño específico para el caso de alimentos provisionales, pues en cuanto a su trámite, se desarrolla con un escrito de cada parte, se cuenta con un término más amplio para impugnar y lo resuelve la misma autoridad que conoce del asunto, lo que da seguridad jurídica al permitir al juzgador contar con los elementos para pronunciarse acerca de los intereses alimentario de ambas partes; y que si bien, el artículo 210 del código adjetivo civil del Estado de Veracruz, citaba textualmente "*cualquier reclamación en contra de dicha medida, se podrá formular dentro del escrito de contestación a la demanda*", desde el punto de vista gramatical, daba lugar a entender que ese medio de impugnación era únicamente para el demandado, empero desde el punto de vista funcional, el hacer procedente ese recurso haría que las partes se encontrasen en igualdad de condiciones durante el proceso.

Asimismo, la mayoría consideró que al contar ambas partes con un medio de defensa diverso, implicaría una dualidad de recursos respecto de una misma situación jurídica.

Una vez expuesto lo anterior, me permito exponer los argumentos que conforman las razones de mi disidencia, exponiendo en un primer apartado, una crítica al criterio mayoritario, y en segundo, el criterio que desde mi parecer debió prevalecer con carácter de jurisprudencia.

Razones de la disidencia.

Como se expuso anteriormente, la razón por la cual se descalificó la procedencia del recurso de apelación previsto en el artículo 509 del Código de Procedimientos Civiles local, fue porque su trámite era complejo para resolver con eficacia el problema jurídico en cuestión; esto es, la negativa a fijar alimentos provisionales o aumentar la cuantía de los dictados en su caso, en favor del acreedor o acreedores alimentarios, pues dada la urgencia con que debe desahogarse el procedimiento de la medida cautelar al encontrarse de por medio la subsistencia de estos, es que el trámite de apelación y la verticalidad del asunto, volvía ineficiente el recurso; y en consecuencia, al ser la reclamación prevista en el artículo 210 del ordenamiento en comento, de tramitación más ágil y resuelta por la misma autoridad, es que ese recurso resultaba procedente.

Ahora bien, al igual que como se consideró en el cuerpo de la contradicción de tesis y yo comparto, el recurso técnicamente procedente es el recurso de apelación que prevé el artículo 509 del ordenamiento en comento, pues la negativa a fijar alimentos provisionales o fijar una determinada cuantía, causan un daño irreparable en sentencia, ya que pone en entre dicho la subsistencia de la parte actora.

Además, técnicamente resulta el recurso correcto, pues su interposición no depende del emplazamiento a la parte demandada, su resolución compete a un tribunal distinto

al emisor del acto, lo que privilegia los principios de independencia y autonomía judicial; por su parte, el demandado no queda en estado de indefensión, pues tiene a su alcance el recurso de reclamación para impugnar el monto de pensión provisional que, en su caso, llegara a determinar la Sala del conocimiento.

Ahora, si bien concuerdo con la ejecutoría dictada por mayoría, en el sentido que su trámite, en la hipótesis de referencia, lo hace un medio de impugnación inconvencional; estimo que la inutilidad del diseño del trámite para el caso en concreto, no puede ser razón jurídica para determinar la procedencia de un diverso recurso que, técnicamente no es procedente, pues no existe disposición constitucional o legal que permita el cambio de un recurso por otro, al resultar ineficaz el legalmente establecido, puesto que el derecho humano a un recurso efectivo no constituye un derecho en cuya virtud dote de procedencia vías jurisdiccionales improcedentes.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha entendido por recurso efectivo "*la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que la autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante determine si ha habido o no una violación a algún derecho que la persona que reclama estima tener y que, en caso de ser encontrada una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo.*"[1]

De esta forma, se debe considerar que un recurso judicial efectivo es aquel capaz de conducir a un análisis por parte de un tribunal competente a efecto de establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación que restituya al gobernado en el goce y ejercicio de los derechos vulnerados.

En consecuencia, me parece que la expresión "recurso" empleada tanto por el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como por la Corte Interamericana, no debe interpretarse en la concepción clásica propia del sistema jurídico mexicano, en el entendido que un recurso es aquel medio de impugnación contra actos de autoridad dentro de un procedimiento, que tiene por objeto confirmar, revocar o modificarlo; sino que dicha locución deba interpretarse en el sentido de otorgar un procedimiento al gobernado para protegerse de actuaciones provenientes de particulares o entes públicos que afecten sus derechos fundamentales.

En esas condiciones, me parece que, para determinar si el Estado cumple con el derecho humano en comento, no es dable observar los procedimientos de legalidad dentro del sistema de justicia mexicano en forma aislada –en este caso el recurso de apelación o la reclamación–, sino que éstos deben ser considerados de forma holística; esto es, se debe observar al sistema de justicia en su totalidad, y contemplar la integralidad e interdependencia de los procedimientos.

Ello, ya que el derecho a un recurso efectivo, no debe ser privativo de un solo procedimiento, o regularse de forma casuística, sino que debe ser investido de las características de universalidad y generalidad, como derecho humano que es, para que sea concomitante con el sistema jurídico mexicano, esto en apego a la característica de

[1] Caso Castañeda Gutman vs México, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia emitida el 6 de agosto de 2008, p. 100.

sencillez del recurso, pues su finalidad no es la de reparar violaciones procesales, sino la de proteger derechos humanos.

En este sentido no obsta que la ley ordinaria no contemple un medio de defensa contra un determinado acto estatal o de contemplarlo, se haga en forma defectuosa, ya que la necesidad de establecerlo, o la transgresión, dependen del contexto constitucional en que se actualiza, por ello el juicio de amparo puede complementar esa tutela judicial en aquellos casos en que el legislador válidamente no dispone un medio ordinario de defensa o lo restringe.

En ese sentido, el numeral 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no constituye una fuente de procedencia, porque no regula esta hipótesis, sino que remite al sistema jurídico del Estado parte, que desde la perspectiva constitucional y legal interna, se resuelva el planteamiento jurídico en la forma y los términos precisados por ley; en consecuencia, la exigencia de un recurso efectivo no significa 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, pues las formalidades procesales son la vía que hace posible arribar a una adecuada resolución.

Asimismo, 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.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que 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 otra índole, de los procedimientos internos, que pueden ser perfectamente compatibles con este derecho humano; 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 deban resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado.

En este sentido, aun cuando resulta claro que el juicio de amparo es la materialización del derecho humano a un recurso judicial efectivo, reconocido tanto en la Constitución como en los tratados internacionales en los que el Estado sea parte, el hecho de que el orden jurídico interno prevea requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades jurisdiccionales analicen el fondo de los argumentos propuestos por las partes, o regule su tramitación, no constituye, en sí mismo, una violación a dicho derecho humano, que sirva de fundamento para hacer procedentes recursos o vías de legalidad.

Así, y como primera aproximación, de estimarse ineficaz el recurso contemplado en la legislación ordinaria civil, de la interpretación del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, nos lleva, en todo caso, a no agotarlo previo a acudir al juicio de amparo, pero ese derecho humano no es fuente de procedencia per se –como se intenta con la reclamación–.

Por otra parte, y como segunda razón de disidencia, estimó que, en todo caso la reclamación no es un medio de defensa eficaz.

Para evidenciar con mayor claridad lo anterior, en principio, debe hacerse la distinción entre lo que constituye la idoneidad y la eficacia de un recurso.

Al respecto, se entiende que un recurso es idóneo si su función dentro del sistema del derecho interno es adecuada para proteger la situación jurídica infringida, esto es, debe ser aplicable en la circunstancia específica. Es, además, eficaz si tiene la capacidad de producir el resultado para el que ha sido concebido es decir, debe ser un medio de defensa que puede conducir a un análisis por parte de un tribunal competente para determinar si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación, pero también debe ser capaz de producir una decisión dentro de un plazo razonable y que se desahogue con la debida diligencia.

Con base en lo expuesto, se estima que la función del recurso de reclamación dentro de la legislación local no es la adecuada para proteger a los gobernados contra el auto de inicio que niega o fija una pensión alimenticia insuficiente, por las razones siguientes:

A) El recurso de reclamación previsto en el artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz, tal como se expone en el proyecto, tiene como finalidad que el juzgador que conoce del juicio de alimentos valore otros argumentos y elementos de prueba distintos a los que tuvo al momento de decretar la pensión provisional y, a partir de éstos, hacer que se modifique o revoque la misma.

Entonces, el citado medio de impugnación se encuentra dirigido a la parte que tiene alguna inconformidad con el monto del porcentaje de pensión alimenticia decretado en forma provisional, lo cual encuentra su fundamento, cuando sirve para que ésta tenga la oportunidad de aportar pruebas al sumario de origen y demostrar que la medida cautelar decretada es improcedente o, en su caso, desproporcional a sus posibilidades por no haber tenido oportunidad de hacerlo con anterioridad. Ello al ser la materialización de su garantía de defensa, y su derecho de audiencia.

En ese sentido, se considera que la reclamación únicamente puede ser interpuesta por la parte demandada, pues es la que, en todo caso, podría aportar nuevos elementos al juicio de origen para que el juzgador modificara su determinación, pues de permitir que la parte actora pueda presentar nuevos elementos no establecidos en la demanda inicial, sería darle doble oportunidad en contraposición con el demandado a quien únicamente se le daría una.

Esto es así, pues de conformidad con el segundo párrafo del artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz, tratándose de la parte actora, la fijación de la pensión alimenticia provisional o su negativa, únicamente se realiza con base en los argumentos y pruebas aportadas al juicio junto con la demanda, por lo que ya no podría permitirse que enderezara su acción exhibiendo nuevas pruebas en la reclamación y, por ende, la naturaleza de este recurso es incompatible con los fines que se perseguirían con su interposición. En todo caso, si la parte actora no aporta nuevos elementos, la reclamación se convierte en una simple revocación.

B) Por otro lado, de acuerdo con el tercer párrafo del artículo 210 del Código Civil para el Estado de Veracruz, el recurso de reclamación debe interponerse dentro del escrito de contestación de demanda, esto es, en el término de nueve días contado a partir del emplazamiento a la parte demandada; sin embargo, se considera que la parte actora debe contar con un medio de impugnación cuya interposición no se encuentre supeditada al emplazamiento de su contraparte, puesto que las hipótesis analizadas únicamente le causan a ella una afectación.

La decisión dictada por mayoría de votos, materialmente resulta un recurso de revocación, aun cuando se le denomina reclamación, y al tener que desahogarse con vista de la contraparte, no puede generarse la celeridad requerida para esta hipótesis de urgencia, al no encontrarse integrada la litis-jurídico procesal.

C) De ser procedente la reclamación contra el auto que niega los alimentos provisionales y, a consecuencia de ello, se fijara un porcentaje de pensión provisional, la parte demandada que llegare a estar en desacuerdo con aquél, podría interponer –a su vez– el recurso de reclamación, pues de lo contrario se haría nugatorio su derecho de defensa; por lo que se actualizaría la hipótesis de procedencia de un recurso sobre otro, lo cual se encuentra expresamente limitado por el artículo 210 del ordenamiento en cita, o sobre dualidad de recursos, y que el proyecto hace especial énfasis.

D) El hecho de permitir que la autoridad emisora del auto inicial sea la misma que resuelva el recurso interpuesto en su contra, implica una violación a los principios de independencia y autonomía judicial, aunado a que estaría revocando sus propias determinaciones.

Por el contrario, si procediera el recurso de apelación y el tribunal de alzada determinara la procedencia de los alimentos o modificara su monto, entonces el demandado tendría a su alcance el recurso de reclamación para impugnarlo, aportando nuevas pruebas, pues la resolución de alzada sustituye al auto inicial. Con lo que se evita la revocación de las propias determinaciones del Juez de primera instancia.

En conclusión, de este punto, el que un medio procesal sea supuestamente eficaz, no lo hace efectivo en términos del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque en todo caso debe ser, además adecuado técnicamente y el recurso de reclamación como se vio, no lo es.

Criterio que desde el punto de vista personal, debió prevalecer con carácter de jurisprudencia.

Ahora bien, como se mencionó en el apartado anterior, la ineficacia de un recurso no puede constituir fuente de procedencia de otro recurso; por lo que, desde mi personal parecer, debió interpretarse el trámite de la apelación conforme el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; acción que si se encuentra permitida por la norma constitucional, pues el artículo primero, párrafo primero, así lo prevé.

Ahora bien, me parece que si el problema del recurso de apelación es que su trámite es complejo, considero lo correcto en atención a las herramientas interpretativas del nuevo marco constitucional, es realizar una interpretación conforme del trámite de ese recurso, en la hipótesis de impugnación para que pueda resultar rápido y sencillo, y así resolver el problema efectivamente.

El problema que se presenta con la compleja y lenta tramitación del recurso de apelación –recurso que además se tramita en un solo efecto y no suspende ni la ejecución o el trámite del proceso ordinario–, es que carece de sustanciación acorde con la tutela efectiva.

La tutela efectiva, es el derecho humano derivado de las garantías de corte judiciales, y que tiene por objeto la debida ejecución de una eventual sentencia. No que se dicte

una sentencia favorable, sino que en dado caso la que se llegue a dictar pueda ejecutarse. Así lo que busca la tutela efectiva, es implementar medidas que tiendan a evitar, por una parte, que la afectación en la esfera jurídica del particular resulte irreparable y, por otra, que el propio proceso principal instituido para la defensa de los derechos sea inútil a esos efectos.

En ese sentido, el recurso de apelación pudo haberse diseñado desde la perspectiva de que se tramitara con la urgencia que amerita la hipótesis de procedencia en análisis, para ello considero pertinente acudir al derecho comparado dentro del mismo sistema jurídico nacional.

Así, dentro de la Ley de Amparo vigente, en contra del auto del Juez de Distrito que niega o concede la suspensión provisional, procede el recurso de queja, previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de esa ley, la ley ordena se tramite inmediatamente y el órgano que la resuelve tiene un término de dos días hábiles para resolver. El trámite de dicho recurso, goza de una especial naturaleza de rápida tramitación, pues presupone la paralización de actos por ejecutar, hipótesis que reviste una especial urgencia a fin de dotar de eficacia al juicio de amparo.

Así una propuesta para interpretar conforme el trámite del recurso de apelación en el caso en análisis, y tomando como guía la urgencia con que se tramita el recurso mencionado en el párrafo anterior, es que la apelación se trámite inmediatamente. Así de acuerdo con el artículo 517 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz, en la hipótesis de impugnación en que nos encontramos, no procede la apelación en ambos efectos, por lo que a contrario sensu procede en efecto devolutivo. Para su trámite el Juez debe remitir a la Secretaría General de Acuerdo del Tribunal Superior de Justicia del Estado, dentro del término de tres días, testimonio de las constancias que señalen las partes; una vez recibido el testimonio de apelación el tribunal ad quem, dentro del término de tres días, analizará si es correcta la calificación de grado, de confirmarse dentro del plazo de ocho días, convocará a una audiencia para escuchar alegatos de las partes y dictará sentencia dentro del término de tres días siguientes a la realización de dicha junta.

Así, estimo que los términos relativos a la remisión del testimonio de apelación del Juez de marras al tribunal ad quem y el término para la calificación de grado –ambos de tres días–, deben interpretarse conforme el derecho de tutela efectiva para efectos que se entienda "inmediatamente"; y el término para la resolución debió estipularse análogo al señalado en la Ley de Amparo para los casos del recurso de queja del que se habló líneas ut supra, o en su caso acotarse ese término.

En lo tocante a la audiencia para escuchar alegatos, al no encontrarse integrada la relación jurídico procesal, esta parte también debió interpretarse conforme el derecho de tutela judicial efectiva, al considerarse que, la hipótesis de procedencia se ubica dentro de una medida cautelar, las cuales se caracterizan por otorgar la garantía de audiencia con posterioridad a su dictado, y así omitir de dicho trámite legal la Junta, lo que de ninguna forma deja en estado de indefensión al demandado, pues no es un acto privativo y éste tendrá expedito su derecho a reclamar de existir alguna inconformidad.

En suma de todo lo anterior, estimo que el recurso técnicamente procedente en la hipótesis de procedencia, es el de apelación; sin embargo, si la apelación no repara el

acto en un plazo razonable, tal y como lo establece el criterio mayoritario, me parece su trámite debe interpretarse conforme a efecto de dotar de celeridad el recurso, empero ello, no significa que, ante la inutilidad de ese recurso para el caso concreto, sea procedente alguno diverso de más rápida tramitación, ya que ello implica legislar, y como mencioné en el derecho humano a un recurso efectivo no es fuente de procedencia de un recurso, sino en todo caso, razón para no agotarse previo a acudir al juicio de amparo.

En términos de lo previsto en los artículos 1, 3, fracción II, 8, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en relación con los numerales 1, 3 y 5 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, para la aplicación de la referida ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril del año dos mil cuatro; en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PENSIÓN ALIMENTICIA PROVISIONAL. TANTO EL ACTOR COMO EL DEMANDADO PUEDEN FORMULAR LA RECLAMACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 210, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE VERACRUZ, CONTRA EL AUTO INICIAL QUE LA FIJA. Atento a lo dispuesto por el artículo 210 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz, la fijación de una pensión alimenticia provisional (medida cautelar surgida a la par del procedimiento) tiene como presupuesto básico que quien pretende obtenerla pruebe la necesidad de la medida y el derecho para que se le conceda, es de naturaleza accesoria y sumaria, no constituye un fin en sí misma, se tramita en plazo breve y su objetivo es suplir internamente la falta de una resolución sobre el fondo de la controversia, asegurando la eficacia de la sentencia y previniendo los peligros de la dilación; y está destinada a cubrir necesidades impostergables de quienes se encuentran en situación de desamparo, las cuales son una prioridad de orden público, así como de naturaleza urgente e inaplazable, con el fin de asegurar su subsistencia mientras el juicio respectivo se resuelve. Ahora bien, la fijación de la pensión alimenticia provisional en el auto de inicio puede impugnarse a través de la reclamación prevista en el citado artículo 210, toda vez que su trámite se desarrolla con un escrito de cada una de las partes, teniendo mayor oportunidad para impugnar, pues el término es más amplio, idéntico a aquel con que cuenta el demandado para contestar la demanda –9 días–, además de que lo resuelve la misma autoridad que conoce del asunto, lo que da seguridad jurídica, al permitir al juzgador contar con los elementos para pronunciarse acerca

de los intereses alimentarios tanto del acreedor como del deudor. Y si bien el tercer párrafo del artículo 210 aludido dispone que cualquier reclamación contra dicha medida se podrá formular dentro del escrito de contestación a la demanda, lo que interpretado gramaticalmente da lugar a entender que sólo el demandado puede interponerla, desde un punto de vista funcional, y atendiendo a los alcances de la norma adjetiva, pero sobre todo por tratarse de una medida cautelar que surge a la par del procedimiento, se concluye que ambas partes están en igualdad de condiciones durante el proceso, por lo que la reclamación contra el auto inicial relativo a la fijación de los alimentos provisionales pueden formularla tanto el actor como el demandado, sean éstos concedidos o no. Sin que sea obstáculo a lo anterior que el párrafo indicado establezca que contra la resolución que recae a la reclamación no procede recurso ordinario, pues debe entenderse que se refiere al que interponga el demandado, pues si se trata de la que haga valer el actor, es evidente que el demandado tendrá expedito su derecho para impugnarla en términos del artículo citado.

PLENO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO.
PC.VII.C. J/3 C (10a.)

Contradicción de tesis 2/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Civil del Séptimo Circuito. 5 de octubre de 2015. Mayoría de cinco votos de los Magistrados Clemente Gerardo Ochoa Cantú, José Luis Vázquez Camacho, Alfredo Sánchez Castelán, Ezequiel Neri Osorio e Isidro Pedro Alcántara Valdés. Disidente: José Manuel de Alba de Alba. Ponente: Isidro Pedro Alcántara Valdés. Secretario: Pedro Carranza Ochoa.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis VII.1o.C.14 C, de rubro: "PENSIÓN ALIMENTICIA PROVISIONAL. SU RECLAMACIÓN PUEDE HACERLA VALER TANTO LA PARTE ACTORA COMO LA DEMANDADA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ).", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, septiembre de 1998, página 1189, y

Tesis VII.2o.C.125 C, de rubro: "APELACIÓN. EL ACREEDOR ALIMENTARIO DEBE AGOTAR ESTE RECURSO ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CUANDO EL ACTO RECLAMADO LO CONSTITUYE LA RESOLUCIÓN EN QUE SE NIEGA FIJAR LA PENSIÓN ALIMENTICIA PROVISIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ).", aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, junio de 2011, página 1231.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PENSIÓN POR VIUDEZ OTORGADA POR EL ISSSTE. SUS INCREMENTOS DEBEN REALIZARSE CON BASE EN LA LEY VIGENTE A LA FECHA EN QUE FUE OTORGADA AL PENSIONADO (FALLECIDO), YA SEA POR JUBILACIÓN, RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA O INVALIDEZ.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS NOVENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y TERCERO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SEGUNDA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA. 13 DE OCTUBRE DE 2015. MAYORÍA DE DIECIOCHO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JOEL CARRANCO ZÚÑIGA, HUMBERTO SUÁREZ CAMACHO, MIGUEL DE JESÚS ALVARADO ESQUIVEL, GUILLERMINA COUTIÑO MATA, ALFREDO ENRIQUE BÁEZ LÓPEZ, MARÍA GUADALUPE SAUCEDO ZAVALA, JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS, JORGE ARTURO CAMERO OCAMPO, URBANO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, ARTURO CÉSAR MORALES RAMÍREZ, ROLANDO GONZÁLEZ LICONA, GASPAR PAULÍN CARMONA, DAVID DELGADILLO GUERRERO, MARÍA GUADALUPE MOLINA COVARRUBIAS, ARMANDO CRUZ ESPINOSA, IRMA LETICIA FLORES DÍAZ, GUADALUPE RAMÍREZ CHÁVEZ Y PABLO DOMÍNGUEZ PEREGRINA. DISIDENTES: FRANCISCO GARCÍA SANDOVAL Y GERMÁN EDUARDO BALTAZAR ROBLES. PONENTE: ARTURO CÉSAR MORALES RAMÍREZ. SECRETARIO: ÁNGEL MANUEL SANTOS CALVA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito es competente para conocer y resolver sobre la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, séptimo párrafo y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 227, fracción III, en relación con el diverso 226, fracción III, ambos de la Ley de Amparo, 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 13, fracción VI, del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, ya que se trata de una posible contradicción de criterios sustentados entre el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región (en apoyo a un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito).

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 3/2015 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pu-

blicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1656, de la Décima Época, cuyo título, subtítulo y texto es el siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AUXILIAR, EN APOYO DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, Y UN TRIBUNAL COLEGIADO DEL MISMO CIRCUITO. ES COMPETENTE PARA CONOCER DE AQUÉLLA EL PLENO DE ESE CIRCUITO Y, SI NO EXISTE, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Los Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares tienen jurisdicción en todo el territorio de la República Mexicana y, sin modificar su sede territorial, brindan apoyo a los Tribunales Colegiados de Circuito durante un determinado periodo, concluido el cual pueden auxiliar a otros, por lo que su competencia se modifica en razón del órgano jurisdiccional al que auxilie, así como de los expedientes y el lapso en el que brinden su apoyo. Ahora, aun cuando los Tribunales Auxiliares apoyan a órganos de distintos circuitos y cuentan con una competencia restringida, limitada al dictado de la sentencia, al prestar su ayuda a determinado Tribunal Colegiado de Circuito asumen la jurisdicción de éste, lo que implica que el Auxiliar tenga que interpretar la normatividad estatal aplicable en dicho circuito. En ese sentido, ya que el Constituyente, el legislador ordinario y el Consejo de la Judicatura Federal establecieron una regla de competencia para decidir las contradicciones de tesis en las que participen Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares, se considera que éstos pertenecen al Circuito del Tribunal Colegiado auxiliado; por tanto, si los Tribunales Colegiados contendientes corresponden a un mismo circuito y a una misma especialidad, el competente para conocer de las contradicciones de tesis que sustenten será el Pleno de Circuito de los tribunales correspondientes, en el entendido de que si en el circuito de que se trate no existe integrado Pleno, en términos del Acuerdo General 14/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, abrogado por el diverso Acuerdo General 11/2014 del propio órgano, quien debe conocer de la contradicción es esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues debe asumir la competencia para conocer de las contradicciones de tesis en que se actualice el supuesto de referencia, a fin de resolver la cuestión planteada, porque así se otorga certeza jurídica para resolver los asuntos competencia de los Tribunales Colegiados únicos en un circuito que fueron apoyados en el dictado de resoluciones por un Tribunal Colegiado Auxiliar que asumió su jurisdicción."

SEGUNDO.—**Legitimación.** En principio, es necesario determinar si la denuncia de contradicción de tesis fue formulada por parte legítima.

Al respecto, es conveniente tomar en consideración que los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, disponen, respectivamente lo siguiente:

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el procurador general de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que los motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia."

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

"...

"III. Las contradicciones a las que se refiere la fracción III del artículo anterior podrán ser denunciadas ante los Plenos de Circuito por el procurador general de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que las motivaron."

Como puede verse, la legitimación para denunciar ante los Plenos de Circuito las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo circuito, recaen en: a) el procurador general de la República; b) los Tribunales Colegiados de Circuito; c) los integrantes de tales tribunales; d) los Jueces de Distrito; y, e) las partes en los asuntos que originaron los criterios discrepantes.

En el caso particular, la contradicción fue denunciada por Edwin Noé García Baeza, María Simona Ramos Ruvalcaba y José Alejandro Luna Ramos, quienes ostentan el carácter de Magistrados integrantes del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, por ende, es indudable que tienen legitimación para denunciar la presente contradicción de tesis, en razón de que es uno de los sujetos facultados para ello, en términos de los preceptos citados.

TERCERO.—**Posturas contendientes.** Se estima conveniente analizar las consideraciones y argumentos en que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes basaron sus resoluciones.

Así se tiene que el **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el amparo directo **DA. 861/2014**, en sesión de ocho de enero de dos mil quince, por unanimidad de votos, determinó lo siguiente:

"SEXTO.—Previo al análisis de los conceptos de violación hechos valer, es necesario narrar de manera sucinta los antecedentes más importantes del caso, según se advierten de las constancias que integran el juicio de nulidad **********.

"1. Mediante oficio **********, de veinte de octubre de mil novecientos ochenta y seis, se otorgó pensión por edad y tiempo de servicios a **********, a partir del dieciséis de diciembre de ese año (foja 33 del expediente de nulidad).

"2. A su deceso, mediante oficio sin número (foja 34 del expediente de nulidad), se otorgó a su cónyuge **********, pensión por viudez a partir del veintinueve de mayo de dos mil cuatro, con una cuota diaria en cantidad de $60.08 (sesenta pesos 08/100 M.N.).

"3. Por escrito dirigido al subdelegado de prestaciones de la Delegación Regional Zona Oriente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, **********, solicitó el cuatro de septiembre de dos mil trece, se incrementara su pensión por viudez en términos del párrafo tercero del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el cuatro de enero de mil novecientos noventa y tres y como consecuencia de ello, el pago de las diferencias generadas (foja 32 del expediente de nulidad).

"4. Ante el silencio de la autoridad, la pensionista promovió juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, donde impugnó la negativa ficta recaída a su escrito de solicitud de incremento de pensión (fojas 1 a 31 del expediente de nulidad).

"5. Del juicio conoció la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, donde se admitió el veinticinco de febrero de dos mil catorce, bajo el número ********** y al efecto se requirió al subdelegado de prestaciones de la Delegación Regional Zona Oriente

del Distrito Federal del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para que en su carácter de autoridad demandada diera contestación a la demanda (fojas 55 y 56 del expediente de nulidad).

"6. El doce de mayo de dos mil catorce, la autoridad demandada contestó la demanda de nulidad (fojas 69 a 77 del expediente de nulidad).

"7. Por auto de dieciséis de mayo de dos mil catorce, el Magistrado instructor tuvo por contestada la demanda; y ordenó correr traslado a la actora, para que formulara su ampliación (foja 79 del expediente de nulidad).

"8. El nueve de junio de dos mil catorce, la actora amplió su demanda (fojas 87 a 103 del expediente de nulidad).

"9. La ampliación fue admitida por el Magistrado instructor, el doce de junio de dos mil catorce, por lo que con copia de ésta corrió traslado a la demandada para que le diera contestación (foja 104 del expediente de nulidad).

"10. El tres de septiembre de dos mil catorce, se tuvo por precluido el derecho de la autoridad demandada para formular su contestación a la ampliación de demanda, asimismo se informó a las partes la oportunidad para formular alegatos (foja 122 del expediente de nulidad).

"11. En proveído de treinta de septiembre de dos mil catorce, se declaró cerrada la instrucción (foja 135 del expediente de nulidad) y en esa propia fecha, la Sala del conocimiento dictó sentencia, en la que se declaró la nulidad de la resolución impugnada al tenor de las consideraciones siguientes:

"- Que se configuró la negativa ficta impugnada.

"- Que no se actualizaba la causa de improcedencia invocada por la demandada, ya que la resolución impugnada sí constituía un acto de carácter definitivo, en términos de los artículos 14, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"- Que la quejosa pretendía que se incrementara su pensión conforme aumentan los salarios de los trabajadores en activo (párrafo tercero del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el cuatro de enero de mil novecientos noventa y tres) y como consecuencia de ello, el pago de las diferencias generadas.

"- Que la actora no contaba con el derecho a que se incrementara su pensión en esos términos, ya que ésta se le otorgó en el año dos mil cuatro, por lo que debía hacerse conforme aumente el salario mínimo general para el Distrito Federal.

"- Que en la demandada recaía la carga de probar que se incrementó la pensión de la actora en los términos apuntados, empero, no colmó ese extremo.

"- Que en esa virtud, procedía declarar la nulidad de la resolución impugnada, para el efecto de que la autoridad demandada la dejara sin efectos y emitiera otra en la que incrementara la pensión de la actora conforme a aumentado el salario mínimo general para el Distrito Federal y, como consecuencia, se le paguen las diferencias resultantes.

"12. Inconforme con la anterior resolución, la actora promovió el juicio de amparo que nos ocupa.

"...

"OCTAVO.—En su primer concepto de violación, la quejosa sostiene que la pensión por viudez de la que goza, tiene su génesis en la diversa por edad y tiempo de servicios, que se otorgó a su extinto cónyuge en mil novecientos ochenta y seis, por lo que contrario a lo resuelto por la Sala responsable, aquélla sí debe incrementarse conforme aumentan los salarios de los trabajadores en activo (párrafo tercero del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el cuatro de enero de mil novecientos noventa y tres).

"Afirma lo anterior, porque estima aplica la figura de la causahabiencia en términos de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 76 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"El motivo de disenso sintetizado es fundado.

"En principio, se destaca lo dispuesto en la jurisprudencia PC.I.A. J/5 A (10a.), aprobada por el Pleno de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en la página 2320, Libro 2, Tomo III, enero de 2014, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de la Décima Época, cuya sinopsis reza:

"'PENSIÓN JUBILATORIA OTORGADA POR EL ISSSTE. SUS INCREMENTOS CONSTITUYEN DERECHOS ADQUIRIDOS DERIVADOS DE AQUÉ-

LLA, POR LO QUE SU CÁLCULO DEBE HACERSE EN LA MISMA PROPORCIÓN EN QUE AUMENTEN LOS SUELDOS BÁSICOS DE LOS TRABAJADORES EN ACTIVO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 57, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY QUE RIGE ESE INSTITUTO VIGENTE HASTA EL 4 DE ENERO DE 1993) …' (se transcribe)

"Conforme al criterio jurisprudencial reproducido en líneas arriba, el incremento de las pensiones es un derecho adquirido junto con el derecho principal del que deriva (pensión), de manera tal, que su cálculo debe hacerse de acuerdo a lo que establece la legislación vigente en el momento de la concesión de pensión, por ende, no queda al arbitrio de la autoridad el aplicar la legislación que estime conveniente, sino que se encontraba constreñida a emplear la vigente al momento de la jubilación.

"Bajo ese contexto, se tiene que si bien es cierto que como lo adujo la Sala responsable, la pensión de la actora se otorgó en el dos mil cuatro, en específico el veintinueve de mayo de ese año, también lo es que ésta deriva de la pensión que en vida se otorgó el veinte de octubre de mil novecientos ochenta y seis, a su cónyuge **********, por edad y tiempo de servicios.

"Así, se acude al contenido del segundo párrafo del artículo 76 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada, el cual hasta esa abrogación conservó su redacción original que data del veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y tres y que a la letra reza:

"'Artículo 76. …' (se transcribe)

"Conforme al numeral copiado, los familiares del pensionista fallecido tienen derecho al 100% (cien por ciento), de la pensión que disfrutaba éste, por tanto, si esa pensión se otorgó el veinte de octubre de mil novecientos ochenta y seis, de acuerdo con el criterio jurisprudencial antes citado, debe ser incrementada en términos de la legislación vigente en la referida fecha, esto es, como aumentan los salarios de los trabajadores en activo (párrafo tercero del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el cuatro de enero de mil novecientos noventa y tres) y, como consecuencia, también la pensión por viudez de la ahora quejosa, pues deriva de aquélla, de ahí que le asista razón.

"En las relatadas condiciones, ante lo fundado del concepto de violación aducido, debe concederse el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados, para el efecto de que la Sala responsable deje insubsistente la

sentencia reclamada y, en su lugar, emita otra en la reiterando lo relativo a la carga de la prueba, considere que la pensión por viudez de la actora debe incrementarse como aumentan los salarios de los trabajadores en activo, en términos del párrafo tercero del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el cuatro de enero de mil novecientos noventa y tres y con libertad de jurisdicción, resuelva lo que en derecho corresponda.

"Similar criterio sostuvo por unanimidad de votos, este Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en sesión de treinta de abril de dos mil catorce, al resolver el diverso amparo directo **********, siendo ponente la Magistrada María Simona Ramos Ruvalcaba.

"Por último, los criterios citados en la presente ejecutoria emitidos conforme la Ley de Amparo abrogada, son aplicables dado que no se oponen a lo dispuesto en la ley de la materia vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el dos de abril de dos mil trece; en términos de lo dispuesto en su artículo sexto transitorio.

"Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

"ÚNICO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a **********, contra el acto reclamado a la autoridad precisada en el resultando primero y en términos del último considerando de esta resolución. …"

Del mismo modo, el **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el amparo directo **DA. 223/2015**, en sesión de veintiuno de mayo de dos mil quince, por unanimidad de votos, determinó lo siguiente:

"10. SÉPTIMO.—Previo al análisis de los conceptos de violación hechos valer, resulta necesario narrar de manera sucinta los antecedentes más importantes del caso, según se desprenden de las constancias que integran el juicio de nulidad **********.

"11. Con efectos a partir del veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y cinco (1995), el delegado en el Estado de México del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, concedió pensión por viudez a la quejosa **********, con una cuota diaria de $22.49 (veintidós pesos 49/100 moneda nacional), del uno de abril de ese año en adelante; lo anterior derivado de la muerte del pensionista **********.

"12. Por escrito presentado el veintidós de enero de dos mil catorce, ante la Dirección de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del citado instituto, **********, solicitó el ajuste a su cuota diaria de pensión, para que en términos del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el cuatro de enero de mil novecientos noventa y tres (1993); esto es, en el mismo tiempo y en la misma proporción en que se han incrementado los sueldos de los trabajadores en activo, así como el pago de diferencias generadas con motivo del incremento efectuado.

"13. Ante la omisión de la autoridad de responder la solicitud anterior, **********, por su propio derecho, promovió demanda de nulidad, de la que conoció correspondió (sic) conocer a la Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual por auto de dos de junio de dos mil catorce, la admitió y registró con el número de expediente **********, asimismo, ordenó correr traslado a la autoridad demandada a efecto de que produjera su contestación.

"14. Por auto de veintinueve de agosto de dos mil catorce, se tuvo por contestada la demanda de nulidad y se le otorgó plazo a la actora para que ampliara su demanda, lo cual aconteció mediante escrito presentado el dieciocho de septiembre de dos mil catorce y en auto de veintitrés de septiembre siguiente, se tuvo por ampliada la demanda.

"15. En proveídos de dos de enero y tres de febrero, ambos de dos mil quince, se tuvo por contestada la ampliación a la demanda de nulidad y se concedió plazo a las partes para formular alegatos, derecho que fue ejercido únicamente por la parte actora, mediante escrito presentado el trece de febrero del año en curso.

"16. El diecinueve de febrero de dos mil quince, la Segunda Sala Regional Metropolitana del tribunal citado, dictó sentencia en la que declaró la nulidad de la resolución impugnada, al tenor de las consideraciones torales siguientes:

"17. En los considerandos primero y segundo, la Sala referida estableció su competencia para conocer del asunto y precisó la existencia de la resolución impugnada.

"18. En el considerando tercero, la Sala responsable declaró fundados los argumentos de la actora, en los que alegó sustancialmente que el instituto demandado no ha incrementado su cuota diaria de pensión en términos del

artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"19. Lo anterior, pues la carga de la prueba de los incrementos correspondía a la autoridad demandada, sin que hubiera aportado prueba alguna para acreditar que efectivamente realizó los incrementos a la cuota diaria pensionaria.

"20. En tal virtud, la Sala declaró la nulidad de la resolución negativa ficta impugnada para el efecto de que el instituto demandado emita una resolución expresa fundada y motivada en la que se otorguen a la actora los incrementos a su pensión en términos del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente a partir del cinco de enero de mil novecientos noventa y tres (1993), desde la fecha en que fue concedida la pensión por viudez y hasta que se cumpla la sentencia.

"21. En este sentido, la Sala precisó que el derecho de la actora a su pensión por viudez nació el veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y cinco, por lo que las disposiciones aplicables son las vigentes en esa época; es decir, el citado artículo 57 vigente en mil novecientos noventa y tres (1993), el cual establecía que la cuantía de las pensiones se aumentaría conforme a los aumentos del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

"22. Esto es, que los incrementos a la cuota diaria de pensión no debían realizarse conforme a la pretensión de la actora, en la misma forma en que se han aumentado los salarios de los trabajadores en activo, sino conforme al aumento al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

"23. Las consideraciones anteriores sustentan la sentencia reclamada en el presente juicio.

"24. OCTAVO.—Precisados los antecedentes del caso, se procede al estudio del único concepto de violación propuesto por la quejosa, en el que alega, en esencia, que la sentencia reclamada viola en su perjuicio los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, toda vez que la Sala responsable no tomó en cuenta que en materia de pensiones se actualiza la figura jurídica de la causahabiencia.

"25. Al respecto, alega que contrario a lo resuelto por la Sala, la quejosa sustituyó al primer pensionado titular de la pensión por jubilación número ********** al fallecimiento de éste y si bien la pensión de la que goza es 'por causa de muerte', es la continuación de la primera pensión otorgada al finado **********.

"26. Añade que, en tal virtud, los incrementos a su cuota diaria de pensión deben realizarse de conformidad con el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente en la fecha en que se concedió la primer pensión; esto es, el uno de septiembre de mil novecientos noventa (1990), por lo que su cuota diaria se debe incrementar al mismo tiempo y en la misma proporción en que se incrementaron los sueldo básicos de los trabajadores en activo.

"27. En síntesis, la promovente pretende demostrar que la norma aplicable para calcular los incrementos a su pensión por viudez es el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el cuatro de enero de mil novecientos noventa y tres (1993).

"28. Son sustancialmente fundados los argumentos expuestos por la quejosa en su único concepto de violación, en atención a las consideraciones que se expondrán a continuación:

"29. Los artículos 5, fracción V, 8, 73, 74, 75 y 76 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establecen que la muerte del pensionado por jubilación genera el derecho al pago de la pensión de viudez, que iniciará a partir del día siguiente a ese hecho y que el monto de dicha pensión será equivalente al cien por ciento de la que disfrutaba el pensionista.

"30. En el caso, como se advierte de la copia certificada de la concesión de pensión emitida por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en favor de **********, documental a la que se le concede valor probatorio pleno en términos de los artículos 120 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia, el beneficio otorgado a su extinto cónyuge y que fue transferido a la quejosa **********, con motivo de la concesión de pensión referida, a partir del veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y cinco (1995), comenzó a surtir efectos desde el uno de septiembre de mil novecientos noventa (1990), esto es, antes de que entraran en vigor las reformas a la ley del citado instituto de cinco de enero de mil novecientos noventa y tres (1993).

"31. En este sentido, para resolver el planteamiento de la quejosa respecto a la aplicación retroactiva en su perjuicio de las reformas al artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de cinco de enero de mil novecientos noventa y tres (1993), conviene tener presente que el artículo 14, primer párrafo, de la Constitución Federal, prevé la prohibición de aplicar la ley en forma retroactiva en perjuicio de los

gobernados, lo que, a su vez, equivale a que las autoridades deben abstenerse de infringir los derechos adquiridos conforme al marco legal vigente en un momento determinado.

"32. Lo anterior queda de manifiesto en la jurisprudencia P./J. 123/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.'

"33. Ahora bien, conforme a la teoría de los derechos adquiridos y las expectativas de derecho, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha expuesto que un derecho adquirido se puede definir como el acto realizado que introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, el cual no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto ni por disposición legal en contrario, a diferencia de la expectativa de derecho que se traduce en una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, conforme a la legislación vigente en un momento determinado.

"34. Estas consideraciones fueron sustentadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 2a. LXXXVIII/2001, de rubro: 'IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS.'

"35. Expuesto lo anterior, debe decirse que, con motivo de la concesión de pensión por jubilación, el extrabajador del Estado adquiere el derecho a que ésta se incremente en los términos establecidos en el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente en la época de su retiro, por lo que resulta claro que no puede aplicarse en su perjuicio –ni de su cónyuge– el referido precepto vigente a partir del cinco de enero de mil novecientos noventa y tres (1993).

"36. En efecto, si un trabajador obtuvo la calidad de pensionado antes de la reforma al artículo 57, párrafo tercero, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación de cuatro de enero de mil novecientos noventa y tres (1993), resulta incuestionable que adquirió el derecho para que, en lo futuro, su pensión se incremente en los términos que ahí se indicaban, esto es, en el mismo tiempo y proporción en que aumente el sueldo básico de los trabajadores en activo, porque ninguna disposición posterior podrá variar, suprimir o modificar la situación jurídica en que se colocó, de acuerdo con lo establecido en el primer párrafo del artículo 14 constitucional.

"37. Esta consideración aparece reflejada en la jurisprudencia PC.I.A. J/5 A, de rubro: 'PENSIÓN JUBILATORIA OTORGADA POR EL ISSSTE. SUS INCREMENTOS CONSTITUYEN DERECHOS ADQUIRIDOS DERIVADOS DE AQUÉLLA, POR LO QUE SU CÁLCULO DEBE HACERSE EN LA MISMA PROPORCIÓN EN QUE AUMENTEN LOS SUELDOS BÁSICOS DE LOS TRABAJADORES EN ACTIVO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 57, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY QUE RIGE ESE INSTITUTO, VIGENTE HASTA EL 4 DE ENERO DE 1993).'

"38. Precisado lo anterior, conviene tener presente que de las constancias que obran en el juicio de nulidad se advierte que el cónyuge difunto, de nombre **********, obtuvo su pensión de retiro por edad y tiempo de servicios con efectos a partir del uno de septiembre de mil novecientos noventa (1990), por ende, adquirió el derecho de que su pensión fuera calculada e incrementada en función del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el cuatro de enero de mil novecientos noventa y tres (1993), que precisamente establecía en lo que interesa, que las cuantías de las pensiones aumentarían al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumentaran los sueldos básicos de los trabajadores en activo.

"39. Por tanto, si el cónyuge difunto obtuvo el derecho a su pensión con efectos a partir del uno de septiembre de mil novecientos noventa (1990), es indudable que la quejosa tiene el derecho adquirido a que su pensión se incremente conforme a la norma citada por tratarse de su causahabiente.

"40. En efecto, si el derecho a la pensión por jubilación se generó con efectos a partir del uno de septiembre de mil novecientos noventa (1990), es con base en el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente en esa época en que deben determinarse los incrementos correspondientes pues constituye un derecho adquirido que no puede verse afectado por la aplicación de una norma posterior que lo limite o modifique.

"41. En efecto, al ser causahabiente de su finado cónyuge, conforme a lo dispuesto por los artículos 75 y 76 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la demandante sustituye a aquel en la pensión otorgada a partir del veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y cinco (1995) en que falleció, y tiene derecho a que se le otorgue en los mismos términos, pues como establece el segundo precepto indicado, el importe de su cuota pensionaria debe ser equivalente al cien por ciento del que venía disfrutando el pensionista fallecido.

"42. En tal virtud, contrario a lo resuelto por la responsable, los incrementos a la pensión de la quejosa no se rigen por el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente a partir del cinco de enero de mil novecientos noventa y tres (1993), sino que deben efectuarse conforme a aquella que venía disfrutando su cónyuge, esto es, al mismo tiempo y proporción en que han aumentado los sueldos básicos de los trabajadores en activo.

"43. Esto es así porque, si bien el origen de ambas pensiones es distinto, pues la pensión por jubilación se genera con motivo de los servicios prestados por el trabajador y se concede al propio asegurado para proteger su vida digna en la etapa de retiro, en tanto que la pensión por viudez deriva de la muerte del trabajador y tiene por finalidad proteger la seguridad y bienestar de la familia ante el riesgo de la muerte, tal circunstancia es irrelevante para efectos del incremento de la cuota pensionaria de la quejosa, que no viene sino a sustituir a su cónyuge en el goce de esa prerrogativa de la misma forma en que la obtenía.

"44. En consecuencia, ante lo fundado del concepto de violación analizado, se impone conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal solicitados, para el efecto de que la responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y deberá dictar otra en que reconozca el derecho de la parte actora aquí quejosa al incremento de su pensión de viudez al mismo tiempo y proporción en que han aumentado los sueldos básicos de los trabajadores en activo, en términos del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el cuatro de enero de mil novecientos noventa y tres (1993) y determine procedente el pago de las diferencias que en su caso resulten a favor, desde la fecha en que se otorgó el beneficio pensionario y hasta el momento de su liquidación.

"45. Por lo expuesto, con fundamento en los artículos 73, 74 y demás relativos de la Ley de Amparo, se resuelve:

"ÚNICO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a **********, contra la sentencia de diecinueve de febrero de dos mil quince, dictada por la Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el juicio de nulidad **********.

"Notifíquese; …"

Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región**, al resolver el amparo directo **DA. 767/2014**

(expediente auxiliar D-815/2014), en sesión de once de diciembre de dos mil catorce, por unanimidad de votos, resolvió lo siguiente:

"OCTAVO.—Previamente al estudio de los conceptos de violación hechos valer por la quejosa, resulta oportuno señalar los antecedentes del acto reclamado:

"1. El veinticuatro de octubre de dos mil trece, **********, ante la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas en turno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con residencia en el Distrito Federal, demandó la nulidad de la resolución negativa ficta a la petición que formuló ante el subdelegado de prestaciones de la Delegación Zona Sur del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el diecinueve de julio de dos mil trece (fojas 1 a 34 del juicio de nulidad).

"2. El veintiocho de octubre de dos mil trece, la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con residencia en el Distrito Federal, admitió la demanda y la registró con el número **********, se ordenó correr traslado a las demandadas para que formularan su contestación en términos que marca la ley (foja 88).

"3. Mediante escrito presentado por la autoridad demandada, ante la Sala responsable el veinticuatro de marzo de dos mil catorce, el jefe de la Unidad Jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Zona Sur-Distrito Federal formuló contestación a la demanda (fojas 90 a 93).

"4. Por acuerdo de veinticinco de marzo de dos mil catorce, se tuvo por contestada la demanda a la autoridad y por ofrecidas las pruebas anunciadas, se le requirió para que designara perito en materia contable y se corrió traslado a la parte quejosa, para que en su caso, formulara su ampliación de demanda (foja 94).

"5. Por escrito fechado el seis de mayo de dos mil catorce, la actora **********, presentó su ampliación de demanda (fojas 101 a 115), la cual se agregó en autos mediante proveído de dieciséis de ese mes y año (foja 129), corriendo traslado a la autoridad enjuiciada, la que en nueve de junio de esa anualidad dio contestación a la acción complementaria (fojas 132 a 141) y, en dieciséis siguiente, se tuvo por contestada la ampliación de demanda (foja 142).

"6. Mediante acuerdo de once de agosto del presente año, se tuvo al autorizado de la parte actora formulando alegatos y se declaró cerrada la instrucción (foja 162).

"7. El dieciocho de agosto de dos mil catorce, se dictó sentencia en la que se determinó la nulidad de la resolución negativa ficta (fojas 164 a 176).

"Fallo que constituye el acto reclamado en el presente juicio de garantías.

"NOVENO.—Es infundado el concepto de violación 'único' expresado por la quejosa **********.

"Previamente, se estima pertinente destacar que, la autoridad responsable declaró la nulidad para efectos de la resolución impugnada con base a las consideraciones siguientes:

"1. No se actualizaban las causales de improcedencia invocadas por la autoridad demandada.

"2. Se configuraba la negativa ficta, al no haber resuelto la autoridad enjuiciada su solicitud de incremento de cuota pensionaria, en el plazo establecido en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, sin que la demandada demostrara lo contrario, por lo que se tenía por resuelto en sentido negativo la solicitud de ajuste que solicitó.

"3. El derecho de **********, surgió desde la fecha en que se pensionó (1o. de diciembre de 1989), por lo que la actualización de la cuota pensionaria debe realizarse conforme al precepto 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente en la fecha que el trabajador se jubiló (igual que a los trabajadores en activo), hasta el cinco de marzo de dos mil once, en que se concedió a la actora la pensión de viudez.

"4. A partir del cinco de marzo de dos mil once, la cuota de pensión de viudez debe cuantificarse conforme al numeral 8o. del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio de dicha ley (atendiendo el incremento anual del índice nacional de precios al consumidor), en razón de que es la norma vigente en el momento que se otorgó a la actora el citado beneficio.

"De lo anterior, se observa que la Sala responsable analizó la pretensión de la actora en dos partes:

"a) En relación con los aumentos que han tenido los trabajadores en activo que ostenta un plazo similar al que desempeñó antes de su retiro (su fallecido esposo), desde que se le otorgó el derecho de jubilación (1o. de diciembre de 1989), hasta que se otorgó la pensión de viudez (5 de marzo de 2011); y,

"b) El supuesto aplicable conforme a la fecha en que se le otorgó la pensión (por viudez), que es el relativo al incremento anual del índice nacional de precios al consumidor.

"Por otra parte, la quejosa en lo conducente, en su único concepto de violación señala que, contrario a lo que consideró la Sala Fiscal, los incrementos de la cuota que debían realizarse en forma completa en términos del artículo 57 de la ley de la materia vigente al momento de que se adquirió el derecho a la pensión del que derivó la pensión de viudez, esto es, en los mismos términos que a los trabajadores en activo, argumentando que es incorrecto que le corresponda el incremento conforme al citado ordinal 8o.

"Lo anterior, lo sustenta en el hecho de que ambas pensiones (la de jubilación y la de viudez), tienen un mismo origen y derecho que sólo se traslada conforme a la figura de causahabiencia, pues el reconocimiento de viudez sólo le autoriza seguir gozando de los beneficios de la pensión ********** que tenía su cónyuge desde el uno de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, con las actualizaciones correspondientes, en términos del precepto 57 de la ley vigente cuando la adquirió su esposo.

"Como ya se dijo, no le asiste razón a la impetrante.

"Se estima lo anterior, en la medida en que, la impetrante parte de una falsa premisa, al sostener que la pensión por viudez y por jubilación se trata del mismo derecho, pues contrariamente a lo que sostiene, a pesar del vínculo que existía entre la quejosa y su extinto cónyuge, se trata de derechos diversos.

"Lo anterior, se puede observar con claridad de la jurisprudencia 2a./J. 97/2012 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XII, Tomo 2, septiembre de 2012, Décima Época, página 553, de título, subtítulo y texto siguientes:

"'ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD Y PREVISIÓN SOCIAL CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007).' (se transcribe)

"La lectura del criterio transcrito revela que se trata de prestaciones distintas, porque la de viudez surge con motivo de la muerte de un asegurado, mientras que la de jubilación tiene su origen en los servicios prestados por el

pensionado; ambas cubren riesgos diferentes, la primera, consistente en la protección de la seguridad y bienestar de la familia ante la muerte; y, la segunda, la dignidad en la etapa de retiro; además, cuentan con autonomía financiera, pues la pensión de viudez se genera con las aportaciones realizadas por el esposo fallecido y la de jubilación, por las aportaciones efectuadas por el trabajador pensionado.

"Aquí, debe traerse a colación el contenido del artículo 74 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, al momento de que el extinto trabajador gozaba de su pensión, el cual prevé:

"'Artículo 74. …' (se transcribe)

"Mientras que los numerales 129 y 130 de la ley vigente desde el treinta y uno de marzo de dos mil siete, cuando la quejosa adquirió el derecho de gozar la pensión por viudez, señalan:

"'Artículo 129. …' (se transcribe)

"'Artículo 130. …' (se transcribe)

"De tales preceptos, se extrae que la pensión por causa de muerte inicia a partir del día siguiente del fallecimiento de la persona que haya originado la pensión, lo que revela que es sólo en el momento cuando ingresa al patrimonio del beneficiario ese derecho; por ello, sólo se trata de una expectativa de derecho que se encuentra condicionada a un hecho, esto es, al deceso de la persona que haya originado la pensión.

"Así, es posible concluir que, los derechos relacionados con la pensión de viudez, son independientes y distintos a los de jubilación, pues aunque existe un vínculo entre personas y, por ello, puede explicarse la existencia de concordancia con el número del pensionado, resulta que no se trata del mismo derecho, al tener características diversas.

"En ese sentido, lo ineficaz de los argumentos, resulta de la circunstancia de que la parte quejosa, para exigir la corrección de su pensión, en los términos en que lo hace, parte de la premisa equivocada, de que se trata de un mismo derecho, cuando se vio que no lo son.

"Cobra aplicación a lo expuesto, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 108/2012 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación publicada en la página 1326 del Libro XIII, Tomo 3, octubre de 2012, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que indica:

"'AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS …' (se transcribe)

"Por lo expuesto, resulta infundado lo alegado por la quejosa, en cuanto aduce que la pensión de viudez debe cuantificarse conforme al artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente cuando su finado esposo adquirió el derecho y no cuando se le otorgó a ella.

"En efecto, pues si bien, puede reconocerse, como lo alega, que resultaba causahabiente de su extinto esposo, lo cierto es que, ello sólo tuvo como consecuencia que se le otorgara una pensión por viudez, pero no que pudiera entenderse que tenía los mismos derechos que éste o que, en su caso, se trate del mismo beneficio pensionario que le otorgara legitimación para solicitar prestaciones que le correspondían sólo a él, porque en realidad se trata de beneficios distintos, de naturaleza diversa, con reglas y características diferentes.

"Lo anterior, como ya se dijo y lo determinó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la pensión de viudez surge con motivo de la muerte de un asegurado, mientras que la de jubilación tiene su origen en los servicios prestados por el pensionado y ambas cubren riesgos diferentes, consistentes, la primera, en la protección de la seguridad y bienestar de la familia ante la muerte y, la segunda, la dignidad en la etapa de retiro.

"En efecto, de la ejecutoria emitida de la que derivó la tesis 2a./J. 97/2012 (10a.), antes citada, se desprende que el Tribunal Más Alto de la Nación determinó: (se transcribe)

"Con base en lo anterior, se puede determinar que, el derecho a recibir una pensión por viudez, como consecuencia de la muerte del trabajador o trabajadora en activo, pensionado o pensionada, según sea al caso, constituye uno de los propósitos fundamentales del principio de la previsión social; se encuentra bien definido y garantizado en la norma constitucional, y ampliamente regulado.

"La muerte de un trabajador pensionado, genera el derecho a recibir una pensión por viudez, y su pago iniciará a partir del día siguiente al de la muerte de la persona que haya originado tal pensión.

"Por tanto, las pensiones por jubilación y viudez tienen orígenes diferentes, pues la de pensión por viudez surge con motivo de la muerte del trabajador, ya sea que hubiere estado en activo o pensionado, es decir, es una prestación establecida a favor de la esposa o concubina y no del extinto trabajador, y la pensión de jubilación se va generando día a día, con motivo de los servicios prestados por el trabajador o trabajadora, en determinado número de años, y al llegar a una edad avanzada.

"En ese contexto, contrario a lo que refiere la parte quejosa, la pensión por viudez (anteriormente regulada en los numerales 42, fracción II, y 73 a 79 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, y actualmente en los artículos 44, 129 a 138 de la ley de la materia vigente desde la indicada fecha), no puede considerarse que se trata del mismo beneficio pensionario que tenía su difunto esposo, al habérsele concedido una pensión por jubilación, pues como ya se vio, las pensiones por jubilación y viudez tienen orígenes diferentes, siendo que el derecho a percibir la pensión por viudez se genera a partir de la muerte del trabajador jubilado y, por ende, los incrementos que, en su caso, se reclamen por la pensión de viudez, deben hacerse a partir de que fue concedida la misma y no desde que se concedió la pensión por jubilación, puesto que ésa dejó de existir con la muerte del trabajador.

"Consecuentemente, contrario a lo que señala la quejosa, el pago de los incrementos, diferencias y gratificaciones a que tiene derecho por viudez, deben ser calculados conforme a la normativa aplicable al momento en que se otorgó ese beneficio pensionario, es decir, conforme a la ley vigente al cinco de marzo de dos mil once, por lo que, al arribar a la misma conclusión, es claro que, la responsable actuó apegada a derecho.

"En las anotadas condiciones al resultar infundado el concepto de violación expresado por la quejosa, y no se advierte motivo por el cual deba suplirse en su favor la queja, procede negarle la protección constitucional solicitada.

"Por lo expuesto y fundado, con apoyo en los artículos 73, 74, 75 y 77 de la Ley de Amparo, se resuelve:

"ÚNICO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a **********, por su propio derecho, en contra de la sentencia de dieciocho de agosto de dos mil catorce, emitido dentro del juicio de nulidad **********, atribuido a la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los términos de este fallo. …"

De las ejecutorias transcritas se advierte que los criterios de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes fueron emitidos en amparos directos tramitados ante ellos, en términos de lo dispuesto en los artículos 170, fracción I y 181 de la Ley de Amparo.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** A continuación se determina si existe o no la contradicción de tesis denunciada, en términos de lo establecido en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Federal, 226, fracción III, de la Ley de Amparo y 41 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Al respecto, es relevante precisar que es criterio del Pleno de nuestro Máximo Tribunal que, para tener por configurada la contradicción de tesis es innecesario que los elementos fácticos analizados por los Tribunales Colegiados contendientes sean idénticos, pues lo trascendente es que el criterio jurídico establecido por ellos en un tema similar sea discordante esencialmente.

Es de advertirse que la regla de mérito no es absoluta, pues el Tribunal Pleno dejó abierta la posibilidad de que previsiblemente cuando la cuestión fáctica analizada sea relevante e incida en el criterio al cual arribaron los Tribunales Colegiados contendientes, sin ser rigorista, es válido declarar la inexistencia de la contradicción de tesis denunciada.

Lo anterior, se advierte de la jurisprudencia 72/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, de la Novena Época, página 7, con el rubro y textos siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente

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

Así como la diversa ejecutoria emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 67, Tomo XXX, julio de 2009, de la Novena Época, con la sinopsis siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN

DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímbolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."

Realizadas las precisiones anteriores, conviene determinar los elementos fácticos y jurídicos que los tribunales contendientes consideraron en sus resoluciones respectivas, de los cuales se advierte que existe la contradicción de criterios denunciada, pues del contenido de la ejecutorias emitidas en los juicios de amparo directo analizados por los Tribunales Colegiados contendientes prevalecen similares elementos.

En efecto, del contenido de los criterios sujetos a estudio en la presente contradicción, se obtiene lo siguiente:

El Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, esencialmente, aduce que se debe aplicar la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales al Servicio del Estado vigente a la fecha en que se otorgó la pensión al cónyuge finado.

En tanto que el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, en auxilio del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de este circuito, afirmó que se debe aplicar la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales vigente a la fecha en que se ubica en el estado de viudez.

Atento a lo anterior, es dable afirmar que existe un factor fundamental en el ejercicio de la acción que incide de manera directa en el criterio que cada órgano jurisdiccional adoptó, particularmente en el tema relativo a que tratándose de una pensión por viudez ¿Qué ley debe aplicarse ante el reclamo de incrementos a dicha pensión?:

A. ¿La vigente al momento en que se otorgó la pensión por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez que en vida obtuvo el pensionado fallecido? o

B. ¿La ley vigente a la fecha en que surgió el derecho a la pensión por adquirir el estado de viudez?

En efecto, la oposición de criterios se encuentra justificada, debido a que en los amparos directos analizados por los Tribunales Colegiados contendientes, prevaleció el mismo tema sujeto a escrutinio constitucional, en esa medida, es evidente que en el caso existe la contradicción de tesis, pues en las sentencias emitidas por los tribunales contendientes existen criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho.

Una vez establecida la existencia de la contradicción de tesis apuntada, este Pleno de Circuito determinará el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, lo que se traduce en establecer si al incrementar la pensión por viudez debe aplicarse la legislación vigente al momento en que se otorgó la pensión al cónyuge finado porque deriva de ella, o bien, si es aplicable la ley vigente al momento en que se ubicó en el supuesto, para obtener la pensión por viudez, debido a que con ese acto subyace su derecho a obtenerla.

QUINTO.—**Determinación del criterio que debe prevalecer.** Este Pleno de Circuito considera que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que se sustenta en el presente fallo, de conformidad con los siguientes razonamientos:

En primer término, conviene precisar que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, para poder arribar a qué ley debe aplicarse tratándose del reclamo de incremento a una pensión, esto es, si la ley vigente al momento en que se otorgó la pensión al pensionado fallecido (Noveno Tribunal Cole-

giado en Materia Administrativa del Primer Circuito) o la vigente a la fecha en que se otorgó el derecho a la pensión a la viuda (Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región), parten de la base, que para el primero, se trata de un derecho adquirido y, para el segundo de los colegiados, se trata de una mera expectativa de derechos, por ello, a efecto de que este Pleno de Circuito resuelva la presente contradicción, resulta necesario hacer alusión a tales premisas.

En el caso, debe indicarse en qué momento ingresa al patrimonio de la viuda su derecho a adquirir una pensión derivado de la otorgada a su cónyuge finado.

Este Pleno de Circuito, al resolver la contradicción de tesis 2/2013, aprobada en sesión de once de noviembre de dos mil trece, en la que estableció como criterio que tratándose de una pensión jubilatoria otorgada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sus incrementos constituyen derechos adquiridos derivados de aquélla, se explicó qué debe entenderse por un "*derecho adquirido*" y una "*expectativa de derecho*" en relación con el incremento a una pensión jubilatoria, las cuales a continuación se indican:

"La Constitución en el artículo 14, primer párrafo, consagra el principio de no aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona.

"Ahora, la aplicación retroactiva de la ley ha sido explicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la teoría de los componentes de la norma.

"Conforme a la citada teoría, para determinar si una ley cumple con el principio de irretroactividad previsto en el primer párrafo del artículo 14 constitucional, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas …

"…

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tomado en cuenta como parámetros para determinar si una ley o su aplicación resulta retroactiva, la teoría de los derechos adquiridos y de las expectativas de derecho y, la de los componentes de la norma jurídica, como son el supuesto y su consecuencia.

"Respecto a la teoría de los derechos adquiridos se puede decir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el primer párrafo del

artículo 14 constitucional, en el sentido de que resulta especialmente aplicable cuando se afectan derechos patrimoniales.

"Esta teoría distingue entre dos conceptos, a saber: el concepto de derecho adquirido, que se ha definido 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 concepto de expectativa de derecho, el cual ha sido entendido como la pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar, con posterioridad, un derecho.

"Y mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde a algo que en el mundo fáctico no se ha materializado; de manera que si una ley o acto concreto de aplicación no afecta derechos adquiridos, sino simples expectativas de derecho, no se viola el principio contenido en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución.

"Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis aislada 2a. LXXXVIII/2001, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época» Tomo XIII, junio de 2001, página 306, que dispone:

"'IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS.—Conforme a la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto al tema de la irretroactividad desfavorable que se prohíbe, se desprende que ésta se entiende referida tanto al legislador, por cuanto a la expedición de las leyes, como a la autoridad que las aplica a un caso determinado, ya que la primera puede imprimir retroactividad, al modificar o afectar derechos adquiridos con anterioridad y la segunda, al aplicarlo, produciéndose en ambos casos el efecto prohibido por el Constituyente. Ahora bien, el derecho adquirido es aquel que ha entrado al patrimonio del individuo, a su dominio o a su haber jurídico, o bien, es aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona o haber jurídico; en cambio, la expectativa de derecho es una 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 al futuro. En estas condiciones, se concluye que si una ley o un acto concreto de aplicación no afectan derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho no violan la garantía de irretroactividad de las leyes prevista en el precepto constitucional citado.'

"El criterio transcrito, en esencia, prevé que una ley nueva o su aplicación no pueden afectar o modificar derechos adquiridos durante la vigencia de la ley derogada, ya que aquéllos se regirán siempre por la ley a cuyo amparo nacieron y entraron a formar parte del patrimonio de las personas, aun cuando esa ley hubiese dejado de tener vigencia.

"En cambio, una nueva ley podrá afectar simples expectativas o esperanzas de gozar de un derecho que aún no ha nacido en el momento en que entró en vigor, sin que se considere retroactiva en perjuicio del gobernado.

"Así, conforme a la teoría de los derechos adquiridos la Corte estableció que para determinar si un precepto legal viola o no la garantía de irretroactividad de la ley, es necesario precisar si el quejoso adquirió un derecho o sólo tiene una expectativa de él.

"Y respecto de los componentes de la norma, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la jurisprudencia P./J. 123/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 16, determinó lo siguiente:

"'RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.—Conforme a la citada teoría, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y 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. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en

que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley. 4. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan.'

"Conforme al criterio transcrito, para resolver sobre la aplicación retroactiva de una norma es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica.

"Esto, porque el supuesto y la consecuencia de una norma jurídica no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo, de estar sujeta a 'plazo' o 'condición'. De modo que es relevante determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se actualicen los componentes de la norma jurídica, a efecto de decidir sobre una posible violación al primer párrafo del artículo 14 constitucional.

"Así que, atendiendo al momento en que se realiza el supuesto y consecuencia jurídicos, pueden presentarse las siguientes hipótesis:

"1. Cuando durante la vigencia de una ley se actualizan de modo inmediato al supuesto y la consecuencia jurídicos establecidos por ella; si con

posterioridad entra en vigor una nueva disposición legal, ésta no podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto y consecuencia, pues de lo contrario violaría la garantía individual de mérito, atento a que antes de la vigencia de la nueva norma ya se habían realizado los componentes de la ley sustituida.

"2. El caso en el que la norma legal establezca un supuesto y varias consecuencias sucesivas; si dentro de su vigencia se actualiza el supuesto y no todas las consecuencias, sino sólo alguna de ellas, una nueva ley no podrá variar las ya ejecutadas, pues de lo contrario violaría la garantía de irretroactividad de la ley, como acontece en la hipótesis expuesta en primer término.

"3. Puede acontecer que la norma legal contempla un supuesto integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia; en este evento, si bajo el tiempo de vigencia de la citada norma se actualiza alguno de esos actos parciales o supuestos, la nueva legislación que se expida no podrá variar los ya producidos, so pena de transgredir la garantía de irretroactividad legal; de aquí se deriva, que si alguno o algunos de los actos parciales o supuestos previstos por la disposición anterior, que no se ejecutaron durante su vigencia, son modificados por la nueva disposición, esto tampoco va a entrañar violación a la mencionada garantía, ya que tal acto o supuesto va a generarse bajo el imperio de la nueva ley y, consecuentemente, son a las determinaciones de ésta a las que habrá de supeditarse su relación, así como la consecuencia jurídica que deba producirse.

"De manera que de conformidad con esta teoría, se debe analizar la verificación del supuesto y de la consecuencia previstos en la norma jurídica correspondiente, para así poder determinar cuál es la que debe regir y, en su caso, establecer el carácter retroactivo o no de la ley cuestionada, o de su aplicación.

"En este punto, conviene señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 155/2008, determinó que el sistema para el incremento de pensiones establecido en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente a partir de abril de 2007 (texto vigente de la ley), que prevé como base para el cálculo de los incrementos de la pensión el Índice Nacional de Precios al Consumidor no viola el derecho de irretroactividad cuando se aplica a trabajadores que se pensionen con posterioridad a la fecha en que entró en vigor, ya que, en ese supuesto, el derecho a la pensión es una expectativa de derecho y no un derecho adquirido.

"El criterio referido está contenido en la jurisprudencia P./J. 155/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 17, que dispone lo siguiente:

"'ISSSTE. EL SISTEMA ESTABLECIDO EN LA LEY RELATIVA PARA EL INCREMENTO DE LAS PENSIONES, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY QUE CONSAGRA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—El hecho de que el citado ordenamiento legal disponga que las pensiones se incrementarán conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, no conlleva una violación a la garantía de irretroactividad de la ley, ya que del análisis del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983, se advierte que el aumento a los salarios de los trabajadores sólo se tomaba como referente para el incremento de las pensiones cuando el incremento que en el año anterior hubiese tenido el aludido índice inflacionario fuese menor al aumento del sueldo básico de los trabajadores en activo. Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que la pensión es una expectativa de derecho, en tanto está condicionada a la satisfacción de determinados requisitos, de lo que se sigue que aun cuando el nuevo sistema implementado para la actualización de las pensiones pueda generar que los trabajadores que se pensionen con posterioridad a la fecha en que entró en vigor la ley reclamada, reciban un trato menos benéfico al que hubieran obtenido conforme a la ley derogada, no provoca una violación a la garantía de irretroactividad de la ley, habida cuenta que dicho sistema no afecta los supuestos parciales acontecidos con anterioridad, puesto que no se desconocen ni los años de servicios prestados al Estado ni las cotizaciones realizadas.'

"En el criterio transcrito se considera a la pensión como una expectativa de derecho, respecto de los trabajadores en activo, en tanto está condicionada a la satisfacción de determinados requisitos que antes de la entrada en vigor de la ley no se encontraban satisfechos; caso en el que se permite aplicar el sistema de incrementos previsto en la ley actual a los trabajadores que adquieran su derecho a la pensión de manera posterior al 1 de abril de 2007 (fecha en que entró en vigor la actual Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado).

"Así, como el derecho a una pensión está siempre condicionado a la satisfacción de determinados requisitos y a su otorgamiento por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado debe ser considerado como una expectativa de derecho; en cambio, si se alcanzaron los requisitos y el instituto la concede, sin duda constituye un derecho adquirido que no puede ser desconocido por una ley posterior.

"Dicho en otras palabras, <u>cuando el trabajador ha reunido los requisitos para su jubilación y el instituto se la concede, los derechos derivados</u>

de tal jubilación ingresan a su patrimonio como derechos legítimamente adquiridos …"

De acuerdo con la ejecutoria antes transcrita, se obtiene para el caso en estudio, las siguientes premisas:

1. Que el derecho adquirido es aquel que ha entrado al patrimonio del individuo, a su dominio o a su haber jurídico, o bien, es aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona o haber jurídico. Es una realidad.

2. La expectativa de derecho es una pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho. Es futura.

3. Que el Máximo Tribunal para determinar si una ley o su aplicación es retroactiva se puede atender a la teoría de los derechos adquiridos y de las expectativas de derecho y, la de los componentes de la norma jurídica como son el supuesto y la consecuencia, esto es:

a) Si durante la vigencia de una ley se actualizan de modo inmediato el supuesto y la consecuencia jurídicos establecidos por ella y, con posterioridad entra en vigor una nueva disposición legal, ésta no podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto y consecuencia, pues de lo contrario violaría la garantía individual de mérito, atento a que antes de la vigencia de la nueva norma ya se habían realizado los componentes de la ley sustituida.

b) Si la norma legal establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas; si dentro de su vigencia se actualiza el supuesto y no todas las consecuencias, sino sólo alguna de ellas, una nueva ley no podrá variar las ya ejecutadas, pues de lo contrario violaría la garantía de irretroactividad de la ley, como acontece en la hipótesis expuesta en primer término.

c) Si la norma legal contempla un supuesto integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia; en este evento, si bajo el tiempo de vigencia de la citada norma se actualiza alguno de esos actos parciales o supuestos, la nueva legislación que se expida no podrá variar los ya producidos, so pena de transgredir la garantía de irretroactividad legal; de aquí se deriva, que si alguno o algunos de los actos parciales o supuestos previstos por la disposición anterior, que no se ejecutaron durante su vigencia, son modificados por la nueva disposición, esto tampoco va a entrañar violación a la mencionada garantía, ya que tal acto o supuesto va a generarse bajo el imperio de

la nueva ley y, consecuentemente, son a las determinaciones de ésta a las que habrá de supeditarse su relación, así como la consecuencia jurídica que deba producirse.

A continuación, se deben tomar en cuenta los artículos que regulan la pensión por causa de muerte, como puede ser por viudez, contenidos tanto en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (abrogada), como en el Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (vigente); en virtud de que en los asuntos sujetos a controversia, las pensiones que dieron origen a la diversa pensión por viudez, así como esta última, se otorgaron con base en dichas normas, pues, por un lado los trabajadores fallecidos las obtuvieron, respectivamente, en mil novecientos ochenta y seis (1986), mil novecientos noventa (1990) y mil novecientos ochenta y nueve (1989); mientras que las pensiones por viudez fueron otorgadas en dos mil cuatro (2004), mil novecientos noventa y cinco (1995) y dos mil once (2011).

Así, en los artículos 73 y 74 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada, así como sus correlativos 34 y 35 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (vigente), se regula el derecho a obtener una pensión por causa de muerte, como puede ser por viudez al fallecimiento del pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, con base en lo siguiente:

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (abrogada)

"Artículo 73. La muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiere cotizado al instituto por más de quince años, o bien acaecida cuando haya cumplido 60 o más años de edad y mínimo de 10 años de cotización, así como la de un pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso, según lo prevenido por esta ley."

"Artículo 74. El derecho al pago de la pensión por causa de muerte se iniciará a partir del día siguiente al de la muerte de la persona que haya originado la pensión."

Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (vigente)

"Artículo 34. La muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiere cotizado al instituto por más de quince años, así como la del pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia según el orden previsto en el artículo 36 del reglamento."

"Artículo 35. El derecho al pago de la pensión por causa de muerte se iniciará a partir del día siguiente al de la muerte del trabajador o pensionado a que se refiere el artículo anterior."

Del contenido de los anteriores preceptos se advierte que la muerte de un pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, genera el derecho a adquirir una pensión por viudez e inicia a partir del día siguiente al de la muerte de la persona que haya originado la pensión.

Así, el derecho a una pensión por viudez surge cuando él o la cónyuge del trabajador fallecido se encuentre en los supuestos consignados en la ley del instituto o el reglamento en cita; de ahí que se afirme que en ese momento adquiere el derecho a la pensión por viudez.

Además, con base en la teoría de los componentes de la norma es conveniente indicar que, tal como ha quedado establecido, toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, en 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.

En el caso que se analiza, el artículo 73 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (abrogada), establece como supuesto para obtener una pensión por viudez, que fallezca el pensionado a quien le fue otorgada diversa pensión por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez.

En esas condiciones, el supuesto contenido en la norma referida es contar con el requisito exigido (que fallezca el titular de la pensión) y la con-

secuencia necesaria será que al día siguiente del fallecimiento tiene derecho a solicitar el pago de la pensión por viudez.

Con base en lo anterior debe indicarse que el derecho a la pensión por viudez ingresa al patrimonio de la viuda o viudo siempre que ocurra el fallecimiento del titular de la pensión y será en ese momento que estará facultado para solicitar su pago; de ahí que hasta antes de esa fecha sólo contaba con una expectativa de derechos y no un derecho adquirido.

Una vez expuesto lo anterior, es decir que el derecho a la pensión por viudez se adquiere al momento de la muerte del pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, debe recordarse que la litis en la presente contradicción consiste en establecer con base en qué legislación se deben realizar los incrementos a dicha pensión, es decir, si se debe aplicar la vigente al momento en que se otorgó la pensión al fallecido o aquella en que surgió el estado de viudez.

En este aspecto, es importante puntualizar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 509/2007 que dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 66/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 333, de la Novena Época, con el rubro: "PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, AL RESTRINGIR EL DERECHO A RECIBIRLA, VIOLA LA GARANTÍA SOCIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007).", analizó la naturaleza jurídica de la pensión por viudez, así como la forma en que debe otorgarse, con base en lo siguiente.

"… Para mayor claridad, se estima conveniente acudir al proceso legislativo del cual derivó el apartado B del artículo 123 constitucional.

"En la iniciativa de reforma constitucional, a la cual se le dio lectura en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el siete de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve, en la parte que interesa para resolver este asunto, es del tenor siguiente:

"'La adición que se propone al Texto Constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de sus familiares; jornada máxima, tanto diurna como

nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el periodo de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia.'

"En el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Trabajo de esa Cámara, al cual se le dio lectura el diez de diciembre siguiente, en lo que interesa, a la letra dice:

"'2. Las comisiones dictaminadoras consideran absolutamente justificadas las adiciones al artículo 123, materia de la iniciativa. Siguiendo la tradición establecida por el Constituyente de 1917 y a fin de enriquecer las garantías sociales que nuestra Constitución consagra, se elevan a la categoría de norma constitucional disposiciones que tienden a garantizar el respeto de los derechos inherentes a los servidores del Estado, limitando el poder público en sus relaciones con ellos a procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares y adoptar bases mínimas de seguridad social con el mismo propósito.'

"En la discusión del dictamen de referencia intervino el senador Rodolfo Brena Torres quien, en lo interesante, manifestó lo siguiente:

"'... Actualmente, en mil novecientos cincuenta y nueve, la revolución establece constitucionalmente garantías mínimas a los servidores del Estado; garantías que podrán ampliarse, pero nunca restringirse, por posteriores leyes secundarias que emanen del Congreso de la Unión ...'

"En el dictamen elaborado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al que se le dio lectura en la sesión ordinaria celebrada el veintidós de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve, entre otras cosas, se razonó lo siguiente:

"'Al efecto, el señor presidente de la República indica que ha sido de su preocupación mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado ha recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México, dentro de la justicia social, que los trabajadores al servicio del Estado no habían disfrutado con plenitud de todas las garantías sociales consagradas en la Constitución General de la República para los

trabajadores del campo y de la industria privada; que si bien es cierto que es de distinta naturaleza la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus patrones, respecto de los servicios públicos con el Estado, también lo es que el trabajo no constituye una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre y que la adición que propone el Texto Constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y consagra las bases mínimas de protección social que aseguran, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de su familia. ...

"'Es, pues, de gran trascendencia la iniciativa que se nos presenta a estudio y consideramos que debe ser aprobada por esta asamblea. Pero estimamos que es indispensable dejar precisado, como lo hace el señor presidente en su exposición de motivos, que las adiciones y reformas que se proponen al artículo 123 se refieren a los trabajadores al servicio del Estado, dentro de cuya denominación de 'trabajadores' se comprenden a todos los que tienen una designación legal como tales, cualesquiera que sea la forma de ella, por lo que motiva que se hagan algunas modificaciones por estas comisiones unidas, al texto de la iniciativa presidencial, como a las llevadas a cabo por el H. Senado de la República. En la fracción XI, que trata de la seguridad social se usa en sus incisos b), d), e) y f), el concepto «empleado público», que se presta a diversas interpretaciones, y congruentes con la exposición de motivos de la iniciativa presidencial proponemos que se sustituya ese concepto por el de «trabajadores»; en esas condiciones, queda claramente establecido que los beneficios a favor de los servidores públicos son para todos aquellos que se encuentren al servicio del Estado, operando dicha sustitución en las fracciones que usan el término «empleados». Consecuentemente con lo expresado en el párrafo anterior, no estimamos adecuado el empleo de la palabra «empleados» que agregó al enunciado del apartado B, el Senado de la República, el cual seguramente lo incluyó por haberse usado ese vocablo en los incisos citados de la fracción XI de ese apartado de la iniciativa presidencial. Respetando, de consiguiente, el resto de la redacción propuesta por el Senado, deben quedar, en opinión de esa comisión redactados los enunciados que se mencionan de la siguiente manera ...'

"La reforma al artículo 123 constitucional y, por ende, la creación del apartado B del mismo se publicó en el Diario Oficial de la Federación de cinco de diciembre de mil novecientos sesenta, el precepto indicado, en lo interesante, es del tenor siguiente:

"'Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"'...

"'B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los territorios federales y sus trabajadores:

"'...

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

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

"De la lectura del precepto constitucional preinserto y del proceso legislativo, del cual derivó, se advierte lo siguiente:

"a) Que en él se instituyeron las bases mínimas de previsión social que aseguran en lo posible la tranquilidad y bienestar personal de los trabajadores al servicio del Estado y de sus familiares.

"b) Se previó a nivel constitucional la protección para dichos trabajadores y sus familiares en caso de invalidez, vejez y muerte.

"c) Se elevaron a rango constitucional las disposiciones orientadas a procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares y se adoptaron bases mínimas de seguridad social con igual propósito.

"d) Las garantías sociales establecidas en el precepto en comento podrán ampliarse, pero nunca restringirse.

"De acuerdo a todo lo anterior, se establece que la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, como garantía social constitucionalmente reconocida, también está dirigida a sus familiares; por ello, a éstos tampoco se les puede reducir o restringir la garantía de referencia.

"Asimismo, los artículos 1o., fracción I, 3o., fracción VIII, 5o., fracción V, 16, párrafos primero y segundo, fracciones III y IV, 21, fracciones III y V, 48, 73, 74, 75 y 76 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, (1) en esencia, establecen lo siguiente:

"a) Los derechos derivados de la ley en comento corresponden a los trabajadores en activo y los pensionados al servicio del Estado y a los familiares derechohabientes de unos y de otros.

"b) El seguro por causa de muerte es obligatorio.

"c) Son familiares del trabajador o del pensionista la esposa, a falta de ésta, la mujer con quien aquéllos hubieren vivido como si tuviera aquel carácter o con la cual hubieren tenidos hijos siempre y cuando ambos hayan permanecido libres de matrimonio, los hijos y ascendientes que se encuentren en los supuestos señalados en la fracción V del artículo 5o. preinserto.

"d) El trabajador incorporado al régimen obligatorio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado cubrirá a éste una cuota fija del 8% del sueldo básico respectivo, la cual se aplicará, entre otras cosas, para cubrir el pago de las pensiones.

"e) Las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen de la ley de la materia aportarán el 17.75% del sueldo básico de cotización de los trabajadores, parte del cual se aplicará para cubrir los servicios de atención para el bienestar de los pensionistas e, incluso, se destinará para pagar a éstos la pensión relativa.

"f) Para tener derecho a la pensión por viudez se requiere que el trabajador o trabajadora que estuviere en activo haya cotizado al instituto por más de quince años, independientemente de la edad de aquéllos, o que cuando haya acaecido la muerte de los mismos hayan cumplido sesenta o más años de edad y diez años de cotización.

"g) El derecho a recibir las pensiones por causa de muerte del trabajador por causas ajenas al servicio nace al momento de ocurrir el fallecimiento relativo y su pago se iniciará a partir del día siguiente al de la muerte de la persona que haya originado la pensión.

"En otras palabras, la pensión por viudez surge a la muerte del esposo o esposa trabajadores y la obligación de pagarla inicia al día siguiente de la muerte de cualquiera de ellos.

"h) Tienen derecho al pago de la pensión por viudez, entre otros, la esposa supérstite y la concubina, siempre que estén en los supuestos previstos en las fracciones I y II del artículo 75 preinserto.

"i) Las beneficiarias citadas en el inciso precedente tienen derecho a la pensión por viudez de un 100% de la cual legalmente hubiere correspondido al trabajador fallecido …"

De la ejecutoria anterior se deduce:

a) Que la pensión de viudez surge a partir de la muerte del pensionado y la beneficiaria tiene derecho a la misma en un 100% de la cual legalmente hubiere correspondido al fallecido.

De acuerdo con las consideraciones antes expuestas es dable insistir que el derecho a la pensión por viudez surge a la muerte del cónyuge que en vida tenía una pensión por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez; sin embargo, debido a que en términos del artículo 76, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (abrogada), y su correlativo 37 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente, ese derecho **se transmite en su integridad** a la viuda o viudo en los términos que fue otorgada inicialmente al finado, porque así lo establecen los referidos preceptos, que son del texto siguiente:

"Artículo 76. Los familiares derechohabientes del trabajador fallecido, en el orden que establece el artículo 75 de esta ley, tienen derecho a una pensión equivalente al 100% de la que hubiese correspondido al trabajador en los términos de los artículos 57 y 63, o del artículo 83 en el caso del servidor público fallecido a los 60 años o más de edad con un mínimo de 10 años de cotización.

"Los familiares derechohabientes del pensionista fallecido, en el orden establecido en el artículo 75, tienen derecho a una pensión equivalente al 100% del importe de la pensión que venía disfrutando el pensionista."

Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (vigente)

"Artículo 37. …

"Los familiares derechohabientes del pensionado fallecido, en el orden establecido en el artículo 36 del reglamento, tienen derecho a una pensión equivalente al cien por ciento del importe de la pensión que venía disfrutando el pensionado."

Los preceptos legales antes reproducidos establecen que los familiares derechohabientes del fallecido tienen derecho al 100% (cien por ciento), de la pensión que ***venía disfrutando*** el pensionista.

Al respecto, este Pleno de Circuito debe llevar a cabo la interpretación de la hipótesis contenida en los preceptos en comento, concretamente la expresión "*venía disfrutando*", atento al principio pro persona que contiene el principio de progresividad previsto en el artículo 1o. del propio Ordenamiento Supremo, cuyo texto vigente a partir de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, en lo que aquí interesa, dispone en sus párrafos segundo y tercero:

"Artículo 1o. ...

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley."

Además, los derechos humanos y las normas relativas a éstos, como resultan ser el acceso a la justicia pronta, e incluso, de manera más general, la de tutela judicial efectiva que derivan de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Fundamental, deben interpretarse de manera en que se favorezca en todo tiempo, a las personas con la protección más amplia, conforme a la propia Constitución y los tratados internacionales en la materia.

Tampoco puede soslayarse que existe el deber constitucional para todas las autoridades, a fin de que en el ámbito de sus competencias, promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; además de que la propia Constitución Federal prevé actualmente el deber a cargo del Estado para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el *Semanario Judi-*

cial de la Federación y su Gaceta, página 1587, Libro XIV, Tomo 2, noviembre de 2012, de la Décima Época, cuyos rubro y texto es el siguiente:

"PRINCIPIO PRO PERSONA O *PRO HOMINE*. FORMA EN QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES DEBEN DESEMPEÑAR SUS ATRIBUCIONES Y FACULTADES A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.—Si bien la reforma indicada implicó el cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional –principio pro persona o *pro homine*–, ello no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de llevar a cabo sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la citada reforma, sino que dicho cambio sólo conlleva a que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica que se analice, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional –legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada–, ya que de hacerlo se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función."

De ahí que a continuación se realizará una interpretación conforme y progresista de los artículos 76, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (abrogada) y 37 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente, con base en lo siguiente:

En el caso, importa establecer qué comprende una pensión por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez y, para ello, se debe atender a la contradicción de tesis 2/2013 de este Pleno de Circuito, referida en líneas precedentes, en la parte en que se determinó que el otorgamiento de una pensión conlleva como derechos accesorios: 1) El incremento, 2) La atención médica, asistencia obstétrica y 3) los servicios de medicina preventiva, **los cuales se adquieren al momento que se otorga el carácter de pensionado**, tal como se advierte de la siguiente reproducción:

"Al respecto, de este derecho pensionario, los artículos 48 y 60 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente al 4 de enero de 1993, disponen lo siguiente:

"'Capítulo V

"'Seguro de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada e indemnización global

"'Sección primera
"'Generalidades

"'Artículo 48. El derecho a las pensiones de cualquier naturaleza nace cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes se encuentren en los supuestos consignados en esta ley y satisfagan los requisitos que la misma señala.'

"'Sección segunda
"'Pensión por jubilación

"'Artículo 60. Tienen derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con 30 años o más de servicios y las trabajadoras con 28 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al instituto, en los términos de esta ley, cualquiera que sea su edad, no siendo aplicables a éstas los dos últimos porcentajes de la tabla del artículo 63.

"'La pensión por jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo que se define en el artículo 64 y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja.'

"Las normas transcritas, en lo que interesa, prevén que el derecho a las pensiones nace cuando el trabajador se encuentre en los supuestos consignados en esta ley y satisfagan los requisitos que la misma señala; y que tienen derecho a una pensión por jubilación los trabajadores con 30 años o más de servicios y las trabajadoras con 28 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al instituto, cualquiera que sea su edad, sin que resulte aplicable a la pensión por jubilación los dos últimos porcentajes de la tabla del artículo 63, que sirve para el cálculo del monto de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, ya que la pensión por jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo regulador.

"Por su parte, los artículos 23, 28 y 30 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente al 4 de enero de 1993, señalan lo que se transcribe a continuación:

"'Capítulo II
"'Seguro de enfermedades y maternidad

"'Sección primera
"'Generalidades

"'Artículo 23. En caso de enfermedad, el trabajador y el pensionista tendrán derecho a las prestaciones en dinero y especie siguientes:

"'I. Atención médica de diagnóstico, odontológica. quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación que sea necesaria desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo máximo de 52 semanas para la misma enfermedad. El reglamento de servicios médicos determinará qué se entiende por este último concepto.

"'En el caso de enfermos ambulantes, cuyo tratamiento médico no les impida trabajar y en el de pensionistas, el tratamiento de una misma enfermedad se continuará hasta su curación; y

"'II. Cuando la enfermedad incapacite al trabajador para el trabajo, tendrá derecho a licencia con goce de sueldo o con medio sueldo, conforme al artículo 111 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Si al vencer la licencia con medio sueldo continúa la incapacidad, se concederá al trabajador licencia sin goce de sueldo mientras dure la incapacidad, hasta por 52 semanas contadas desde que se inició ésta. Durante la licencia sin goce de sueldo, el instituto cubrirá al asegurado un subsidio en dinero equivalente al 50% del sueldo básico que perciba el trabajador al ocurrir la incapacidad.

"'Al principiar la enfermedad, tanto el trabajador como la dependencia o entidad en que labore, darán el aviso correspondiente al instituto.'

"'Artículo 28. La mujer trabajadora, la pensionista, la esposa del trabajador o del pensionista o, en su caso, la concubina de uno u otro, y la hija del trabajador o pensionista, soltera, menor de 18 años que dependa económicamente de éstos, según las condiciones del artículo 24 tendrán derecho a las siguientes prestaciones:

"'I. Asistencia obstétrica necesaria a partir del día en que el instituto certifique el estado de embarazo. La certificación señalará la fecha probable del parto para los efectos del artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;

"'II. Ayuda para la lactancia cuando, según dictamen médico, exista incapacidad física o laboral para amamantar al hijo. Esta ayuda será proporcionada en especie, hasta por un lapso de seis meses, con posterioridad al nacimiento y se entregará a la madre o, a falta de ésta, a la persona encargada de alimentarlo; y

"'III. Una canastilla de maternidad, al nacer el hijo, cuyo costo será señalado periódicamente por el instituto, mediante acuerdo de la junta directiva.'

"'Sección segunda
"'Medicina preventiva

"'Artículo 30. El instituto proporcionará servicios de medicina preventiva tendientes a preservar y mantener la salud de los trabajadores, pensionistas y sus familiares derechohabientes quienes tendrán derecho a la atención preventiva de acuerdo con esta ley.'

"Los artículos transcritos disponen que los pensionados tendrán derecho a las siguientes prestaciones:

"1. Atención médica, en caso de enfermedad, que incluye diagnóstico, atención odontológica, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación;

"2. La mujer pensionada tendrá derecho a asistencia obstétrica necesaria a partir del día en que el instituto certifique el estado de embarazo, ayuda para la lactancia; y canastilla de maternidad, al nacer el hijo; y,

"3. Y a que se les proporcionen servicios de medicina preventiva tendentes a preservar y mantener la salud.

"En este orden de ideas, además del pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo básico (pensión), los jubilados adquieren el derecho a recibir atención médica; en su caso, asistencia obstétrica necesaria; así como a que se le proporcionen servicios de medicina preventiva tendentes a preservar y mantener la salud.

"De manera que los referidos derechos, adquiridos durante la vigencia de la ley de 27 de diciembre de 1983 (vigente hasta el 4 de enero de 1993), no pueden ser desconocidos o reducidos por una norma posterior, por tratarse de prerrogativas surgidas durante la vigencia de la ley conforme a la que se otorgó la pensión, que entran al patrimonio del jubilado, como derechos adquiridos accesorios de la pensión, en tanto se adquieren desde el momento en el que

el trabajador causa baja, se concede la pensión y adquiere el carácter de pensionado, y subsisten mientras se conserva ese carácter.

"Ahora, respecto de la forma de calcular los incrementos de la cuantía de las pensiones, el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el 4 de enero de 1993, en lo que interesa prevé lo siguiente:

"'Artículo 57. La cuota mínima y máxima de las pensiones, con excepción de las concedidas por riesgo del trabajo, serán fijadas por la junta directiva del instituto, pero la máxima no podrá exceder del 100% del sueldo regulador a que se refiere el artículo 64, aun en el caso de la aplicación de otras leyes.

"'...

"'Las cuantías de las pensiones aumentarán al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo.'

"La norma transcrita prevé que los pensionados conforme a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada el 27 de diciembre de 1983 (vigente hasta el 4 de enero de 1993), tienen derecho a que la pensión otorgada aumente al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo.

"Este derecho al incremento a la pensión, al igual que la atención médica, la asistencia obstétrica y los servicios de medicina preventiva son derechos accesorios, ya que se adquieren justo al momento en que al hasta entonces trabajador en activo, se le otorga el carácter de pensionado y se mantiene mientras se tenga derecho a gozar de la pensión, de manera que puede decirse que es un derecho indisoluble del haber pensionario que no puede ser desconocido por una ley posterior.

"...

"Ahora, con el otorgamiento de la pensión por jubilación, como ya se vio, se adquieren de manera accesoria derechos a la atención médica, la asistencia obstétrica y los servicios de medicina preventiva; asimismo, con el otorgamiento de la pensión se concede también el derecho al incremento de la misma, en los términos establecidos en la ley vigente en ese momento, al ser la aplicable cuando se verificó la situación jurídica (el derecho a la concesión de una pensión por jubilación); por lo que no se puede variar, suprimir o modi-

ficar ese supuesto o la consecuencia sin violar el derecho a la no aplicación retroactiva de la norma."

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la emisión de la jurisprudencia PC.I.A. J/5 A (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 2, Tomo III, enero de 2014, página 2320, de la Décima Época, cuyo título, subtítulo y texto a continuación se transcribe:

"PENSIÓN JUBILATORIA OTORGADA POR EL ISSSTE. SUS INCREMENTOS CONSTITUYEN DERECHOS ADQUIRIDOS DERIVADOS DE AQUÉLLA, POR LO QUE SU CÁLCULO DEBE HACERSE EN LA MISMA PROPORCIÓN EN QUE AUMENTEN LOS SUELDOS BÁSICOS DE LOS TRABAJADORES EN ACTIVO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 57, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY QUE RIGE ESE INSTITUTO, VIGENTE HASTA EL 4 DE ENERO DE 1993).—Conforme a la jurisprudencia P./J. 123/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.', al resolver sobre la aplicación retroactiva de una ley, debe analizarse la verificación del supuesto y de la consecuencia previstos en la norma jurídica correspondiente, para así determinar si se está en presencia de un derecho adquirido o de una expectativa de derecho y decidir si se está o no ante una aplicación retroactiva de la ley. Por su parte, los artículos 48 y 60 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el 4 de enero de 1993, disponen que la pensión por jubilación constituye una prestación de seguridad social otorgada por el instituto a favor de los trabajadores que cumplieron, entre otros requisitos, con determinado tiempo de prestación de servicios. Además, junto con el pago de la pensión, los jubilados adquieren otros derechos, como lo es la forma de cálculo de los incrementos de su pensión, en términos del artículo 57, párrafo tercero, de dicha ley, la cual tiene carácter accesorio a su pensión, ya que entra al patrimonio del trabajador justo al momento en que se adquiere el carácter de jubilado y se mantiene mientras se tenga derecho a gozar de la pensión, de manera que constituye un derecho indisoluble del haber pensionario, cuya ejecución no está sometida a condición o plazo posterior que sea susceptible de modificar dicha forma de cálculo en lo futuro, por lo que debe concluirse que el supuesto y la consecuencia jurídica relativos se dan de manera inmediata, ubicándose dentro de la hipótesis 1 de la jurisprudencia aludida; por tanto, si los incrementos a la pensión jubilatoria constituyen derechos adquiridos derivados de su otorgamiento, los trabajadores que obtuvieron esa pensión con base en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el 4 de enero de 1993, tienen derecho a que su cálculo se haga en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo."

Con base en las consideraciones antes mencionadas se llega a la conclusión que la expresión "*venía disfrutando el pensionista*" contenida en el artículo 76, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (abrogada) y 37 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente, debe interpretarse en el sentido de que los familiares derechohabientes del pensionista fallecido tienen derecho a la pensión equivalente al 100% del importe de la pensión que fue otorgada al finado, la cual incluye el monto de la pensión en la proporción indicada; así como de manera accesoria los derechos a la atención médica, asistencia obstétrica, los servicios de medicina preventiva; así como el incremento de la misma en los términos establecidos en la ley vigente en ese momento, al ser la aplicable cuando se verificó la situación jurídica, esto es, el derecho a la concesión de pensión del finado.

En esas condiciones, toda vez a que el pensionista fallecido transmite los derechos inherentes a su pensión por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, a la viuda o viudo es evidente que esta última debe incrementarse en los mismos términos que se hacía al pensionado fallecido, es decir, con base en el artículo vigente al momento en que le fue otorgada dicha pensión.

En efecto, la pensión debe considerarse como un derecho de seguridad social, que en las hipótesis establecidas en la ley, <u>que en caso de fallecimiento se transmite a las personas específicamente previstas</u>, como pueden ser <u>la esposa</u> o la concubina; de ahí que para incrementar la pensión por viudez debe atenderse a la ley vigente al momento en que fue otorgada al pensionado fallecido, pues este último se la transmite a la viuda en los mismos términos, de conformidad con los artículos 76 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales abrogada y 37 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente.

De ahí que, al realizar una interpretación relativa principio pro persona, la pensión por viudez se debe incrementar tomando como parámetro la ley vigente al momento en que se otorgó la pensión al finado.

Aunado a lo anterior, debe señalarse que este Pleno de Circuito no soslaya que el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito consideró que se actualizaba la figura jurídica de la causahabiencia

bajo la óptica de que la viuda se sustituía en los derechos del pensionado a su fallecimiento.

Sin embargo, tal como quedó precisado en líneas anteriores, se estableció que al fallecimiento del pensionado en términos de los artículos 76 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales abrogada y 37 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente; los derechos accesorios derivados de la cuota de pensión por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, se transmiten a la viuda; de ahí que si en la presente ejecutoria quedó definido que dicha pensión de viudez tuvo su origen en una transmisión de derechos, ningún caso práctico tendría realizar un pronunciamiento o análisis por cuanto se refiere a dicha figura jurídica en relación con el tema que se analiza en la presente contradicción.

SEXTO.—En mérito de lo anterior, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

PENSIÓN POR VIUDEZ OTORGADA POR EL ISSSTE. SUS INCREMENTOS DEBEN REALIZARSE CON BASE EN LA LEY VIGENTE A LA FECHA EN QUE FUE OTORGADA AL PENSIONADO (FALLECIDO), YA SEA POR JUBILACIÓN, RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA O INVALIDEZ. De los artículos 73, 74 y 76 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en vigor hasta el 31 de marzo de 2007, cuyo texto es coincidente con los diversos 34, 35 y 37 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente, se advierte que la viuda o viudo tiene derecho a que se incremente su pensión con base en la ley vigente a la fecha en que se otorgó la pensión al trabajador (fallecido), ya sea por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, porque en términos de los artículos 76 y 37 aludidos, los familiares del derechohabiente del pensionista fallecido tienen derecho a una pensión equivalente al 100% del importe de la que venía disfrutando, la cual incluye de manera accesoria los derechos a la atención médica, asistencia obstétrica, los servicios de medicina preventiva y su incremento en los términos establecidos en la ley vigente en aquel momento, al ser la aplicable cuando se verificó la situación jurídica, esto es, el derecho a la concesión de pensión del finado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios a que este toca se refiere.

SEGUNDO.—Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, en los términos de la tesis redactada en el considerando sexto del presente fallo.

Notifíquese; y remítanse testimonios de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito involucrados en esta contradicción y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, por mayoría de dieciocho votos de los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Humberto Suárez Camacho, Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, Guillermina Coutiño Mata, Alfredo Enrique Báez López, María Guadalupe Saucedo Zavala, José Alejandro Luna Ramos, Jorge Arturo Camero Ocampo, Urbano Martínez Hernández, Arturo César Morales Ramírez, Rolando González Licona, Gaspar Paulín Carmona, David Delgadillo Guerrero, María Guadalupe Molina Covarrubias, Armando Cruz Espinosa, Irma Leticia Flores Díaz, Guadalupe Ramírez Chávez y Pablo Domínguez Peregrina; contra el voto de los Magistrados Francisco García Sandoval y Germán Eduardo Baltazar Robles, quienes formulan voto de minoría.

"**El licenciado David Caballero Franco, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.**"

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 3/2015 (10a.) y PC.I.A. J/5 A (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas y del viernes 17 de enero de 2014 a las 13:02 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto de minoría de los Magistrados Francisco García Sandoval y German Eduardo Baltazar Robles en la contradicción de tesis 24/2015.

Los suscritos integrantes del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito nos permitimos disentir de la opinión mayoritaria en que se basó la resolución de la contradicción de tesis 24/2015, por las siguientes razones:

Aun cuando en la opinión mayoritaria se afirma que no se actualiza la causahabiencia entre un pensionado fallecido y su viuda, quien tiene derecho a percibir una pensión por viudez, lo cierto es que, el análisis del problema se efectúa con base en las características de dicha institución e incluso se considera expresamente que el derecho del fallecido se transmite a la viuda y que ésta lo adquiere con las mismas características del pensionado inicial, incluyendo las condiciones para sus incrementos.

En opinión de los suscritos, la pensión de la viuda constituye un derecho distinto a la pensión de la que gozaba el pensionado fallecido y, aunque tenga como antecedente dicha pensión, la viuda no es causahabiente del fallecido al no transmitirse el mismo derecho sino actualizarse, a la muerte del pensionado inicial, un nuevo derecho a favor de la viuda que, por tanto, adquiere su propia pensión en la fecha en que se le otorga con motivo del referido fallecimiento que, en consecuencia, debe regirse por la legislación aplicable en ese momento; aunque en el proyecto se afirme que no se analiza la causahabiencia, la estructura y efectos de la resolución corresponden precisamente a considerar que la pensión de la viuda es el mismo derecho del pensionado fallecido que se transmite con motivo de su muerte y eso es precisamente un fenómeno de causahabiencia.

Además, el Pleno de Circuito ya determinó que el cálculo de la pensión se debe hacer con base en la fecha en que se adquiere la pensión y, en el caso, el momento en que se otorgó la pensión al pensionado fallecido no puede considerarse que también sea el momento en que la futura viuda hubiera adquirido su propia pensión por viudez, puesto que la pensión por viudez requiere supuestos distintos al otorgamiento de la pensión que obtuvo el fallecido puesto que es necesaria, primero, la existencia de la pensión original y, en segundo lugar, el fallecimiento del pensionado inicial, supuestos que no se actualizan al momento en que se otorgó la pensión al fallecido y, por tanto, no puede afirmarse que la pensión por viudez constituya un derecho adquirido por la viuda antes del fallecimiento del pensionado inicial.

Lo anterior no impide que la viuda tenga derecho a que su pensión se calcule con base en el monto correctamente determinado de la pensión del fallecido y que, en consecuencia, tenga derecho a que primero se cuantifiquen correctamente los incrementos que debieron corresponder a la pensión de este último y, una vez determinado el monto correcto en la fecha de su fallecimiento, con base en el mismo, se calcule el monto de la pensión por viudez con base en la normatividad que le resulte aplicable.

Por las razones anteriores, disentimos de la opinión mayoritaria.

"**El licenciado David Caballero Franco, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.**"

Este voto se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PENSIÓN POR VIUDEZ OTORGADA POR EL ISSSTE. SUS INCREMENTOS DEBEN REALIZARSE CON BASE EN LA LEY VIGENTE A LA FECHA EN QUE FUE OTORGADA AL PENSIONADO

(FALLECIDO), YA SEA POR JUBILACIÓN, RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA O INVALIDEZ. De los artículos 73, 74 y 76 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en vigor hasta el 31 de marzo de 2007, cuyo texto es coincidente con los diversos 34, 35 y 37 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente, se advierte que la viuda o viudo tiene derecho a que se incremente su pensión con base en la ley vigente a la fecha en que se otorgó la pensión al trabajador (fallecido), ya sea por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, porque en términos de los artículos 76 y 37 aludidos, los familiares del derechohabiente del pensionista fallecido tienen derecho a una pensión equivalente al 100% del importe de la que venía disfrutando, la cual incluye de manera accesoria los derechos a la atención médica, asistencia obstétrica, los servicios de medicina preventiva y su incremento en los términos establecidos en la ley vigente en aquel momento, al ser la aplicable cuando se verificó la situación jurídica, esto es, el derecho a la concesión de pensión del finado.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.
PC.I.A. J/58 A (10a.)

Contradicción de tesis 24/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Noveno en Materia Administrativa del Primer Circuito y Tercero de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla. 13 de octubre de 2015. Mayoría de dieciocho votos de los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Humberto Suárez Camacho, Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, Guillermina Coutiño Mata, Alfredo Enrique Báez López, María Guadalupe Saucedo Zavala, José Alejandro Luna Ramos, Jorge Arturo Camero Ocampo, Urbano Martínez Hernández, Arturo César Morales Ramírez, Rolando González Licona, Gaspar Paulín Carmona, David Delgadillo Guerrero, María Guadalupe Molina Covarrubias, Armando Cruz Espinosa, Irma Leticia Flores Díaz, Guadalupe Ramírez Chávez y Pablo Domínguez Peregrina. Disidentes: Francisco García Sandoval y Germán Eduardo Baltazar Robles. Ponente: Arturo César Morales Ramírez. Secretario: Ángel Manuel Santos Calva.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver los amparos directos 861/2014 y 223/2015, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, al resolver el amparo directo 815/2014.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRESCRIPCIÓN NEGATIVA. EL PLAZO PARA QUE OPERE RESPECTO DE LA OBLIGACIÓN DE PAGO DERIVADA DE LOS CONTRATOS DE MUTUO O DE APERTURA DE CRÉDITO CON GARANTÍA HIPOTECARIA O FIDUCIARIA, CELEBRADOS ENTRE EL FOVISSSTE Y UN PARTICULAR, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE EL DEUDOR INCUMPLE SU OBLIGACIÓN DE PAGO Y NO DESDE EL VENCIMIENTO DEL PLAZO ORIGINALMENTE PACTADO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 1/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y TERCERO, AMBOS DEL NOVENO CIRCUITO. 27 DE OCTUBRE DE 2015. MAYORÍA DE DOS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS PRESIDENTE PEDRO ELÍAS SOTO LARA Y GUILLERMO CRUZ GARCÍA. DISIDENTE: JOSÉ LUIS SIERRA LÓPEZ. PONENTE: PEDRO ELÍAS SOTO LARA. SECRETARIA: ARACELY DEL ROCÍO HERNÁNDEZ CASTILLO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno del Noveno Circuito, es legalmente competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con el Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Integración y Funcionamiento de los Plenos de Circuito, así como con lo establecido por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, de la Ley de Amparo y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la denuncia de contradicción de tesis versa sobre criterios jurídicos sostenidos entre Tribunales Colegiados que pertenecen a este Noveno Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** **********, es tercero interesado en el juicio de amparo directo **********, del índice del Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, carácter que tiene debidamente reconocido, y por consiguiente, tiene calidad de parte en aquel asunto; de ahí que, con fundamento en lo dispuesto por la fracción III del artículo 227 de la Ley de Amparo, se encuentra legitimado para denunciar la presente contradicción de tesis.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Los criterios sobre los que versa la denuncia de contradicción de tesis, son los que a continuación se precisan:

a) El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito al resolver el amparo directo civil con número de expediente **********, en el que se expuso, esencialmente, lo siguiente:

"San Luis Potosí, San Luis Potosí, Acuerdo del Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, correspondiente a la sesión de veintiséis de marzo de dos mil quince.

"(…)

"CONSIDERANDO

"(…)

"SEXTO.—Es sustancialmente fundado el concepto de violación que se examinará.

"En efecto, este Primer Tribunal Colegiado considera que le asiste la razón a la persona moral quejosa en cuanto aduce que la sentencia reclamada es violatoria de lo dispuesto en el artículo 2920[1] del Código Civil Federal, porque se declaró procedente la acción de prescripción negativa, sin tomar en cuenta que en la cláusula sexta del contrato fundatorio, se estableció como plazo máximo de su liquidación, el de treinta años, los que a la fecha de presentación de la demanda aún no transcurrían.

"Se afirma lo anterior, porque el contenido del contrato privado de mutuo con interés y garantía fiduciaria, así como reconocimiento de adeudo, celebrado por las partes en juicio, el veintiocho de febrero de mil novecientos noventa y siete, en lo conducente, es el siguiente:

"(…)

"De lo acabado de transcribir, se advierte que el inmueble sobre el cual se constituyó la garantía fiduciaria, garantizaba un crédito otorgado a favor del actor, que se cubriría en un plazo máximo de treinta años, además de que se pactó como causa de rescisión de dicho acuerdo de voluntades, la omisión del deudor de pagar a su vencimiento, dos o más abonos quincenales, por lo que se precisó que en tal caso, se daría por vencido anticipadamente el término concedido al deudor para la amortización de los adeudos y se haría exigible en una sola exhibición la totalidad de los saldos insolutos, de sus intereses y demás accesorios legales.

[1] Artículo 2920. Son hipotecas voluntarias las convenidas entre partes o impuestas por disposición del dueño de los bienes sobre que se constituyen.

"Sobre el tema, es importante precisar que los artículos 1159 y 2918 del Código Civil Federal, en su orden consignan:

"'Artículo 1159. Fuera de los casos de excepción, se necesita el lapso de diez años, contado desde que una obligación pudo exigirse, para que se extinga el derecho de pedir su cumplimiento.'

"'Artículo 2918. La acción hipotecaria prescribirá a los diez años, contados desde que pueda ejercitarse con arreglo al título inscrito.'

"Luego, tomando en cuenta lo dispuesto en dichos preceptos legales, se colige que la persona moral inconforme tiene expedito su derecho para hacer valer cualquier cuestión relacionada con el incumplimiento del contrato de que se trata, desde el veintiocho de febrero mil novecientos noventa y siete y hasta el veintiocho de febrero dos mil veintisiete, por lo que mientras tal plazo no fenezca no puede empezar a correr la prescripción; sobre todo, porque en el caso, conforme a lo establecido en el artículo 2920 del Código Civil Federal, debe prevalecer lo pactado por las partes.

"Es aplicable la tesis de la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro IUS 345056, publicada en la página 1326, Tomo XCIX, Quinta Época, del *Semanario Judicial de la Federación*, que consigna:

"'HIPOTECA, PRESCRIPCIÓN CUANDO SE SEÑALA UN PLAZO VOLUNTARIO PARA EL PAGO DEL CRÉDITO QUE AQUÉLLA GARANTIZA.—El término de prescripción negativa no puede comenzar a correr durante el plazo voluntario señalado por las partes para el pago del crédito hipotecario. La prescripción se funda en el abandono del derecho por parte del acreedor, por lo que no puede considerarse que corriendo el plazo voluntario señalado para el pago, exista dicho abandono, pues el propio acreedor, al no exigir el pago, lo hace con la intención de que continúe el deudor gozando del término voluntario, y este último, al no hacer ese pago, admite también que continúe el citado plazo. Por otra parte, la prescripción negativa corre desde que la obligación puede exigirse conforme a derecho, lo que supone que no está corriendo término alguno voluntario o forzoso entre las partes.'

"Cabe decir, que en el caso es inaplicable la jurisprudencia invocada en la sentencia reclamada, intitulada: 'PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN HIPOTECARIA. EL PLAZO PARA QUE OPERE DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE SE INCUMPLE CON LA OBLIGACIÓN DEL CONTRATO PRINCIPAL Y NO DESDE EL VENCIMIENTO ANTICIPADO DEL PLAZO ORIGINALMENTE PACTADO EN EL

MISMO (LEGISLACIONES FEDERAL Y DEL ESTADO DE JALISCO)',[2] ya que la misma trata de un tema diferente al que fue materia del juicio natural.

"Lo anterior así es, porque en la ejecutoria de la que derivó dicha jurisprudencia[3] en forma textual se dijo:

"'El problema de la presente contradicción, toda vez que se ha declarado existente, es el siguiente: ¿A partir de qué momento comienza a correr el plazo de prescripción de la acción hipotecaria, cuando el acreedor da por vencido anticipadamente el plazo estipulado en el contrato por incumplimiento del deudor? Para resolver lo anterior, habrá de determinarse en qué momento se hace exigible el cumplimiento de una obligación cuando el acreedor de la misma tiene el derecho para dar por vencido anticipadamente el contrato principal que le da origen a la misma.'

"De lo anterior se desprende, que lo que se estudió por el Más Alto Tribunal de justicia en el País, fue el momento a partir del que empieza a correr el término de prescripción de la acción hipotecaria, cuando el acreedor da por vencido anticipadamente el plazo estipulado en el contrato por incumplimiento del deudor; sin embargo, de los antecedentes relatados, se advierte que en el caso, en el juicio del que deriva el acto reclamado, la persona moral quejosa, no dio

---

[2] Novena Época. Número de registro digital: 178668 Instancia: Primera Sala, Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXI, abril de 2005. Materia civil, tesis 1a./J. 18/2005, página 501. "PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN HIPOTECARIA. EL PLAZO PARA QUE OPERE DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE SE INCUMPLE CON LA OBLIGACIÓN DEL CONTRATO PRINCIPAL Y NO DESDE EL VENCIMIENTO ANTICIPADO DEL PLAZO ORIGINALMENTE PACTADO EN EL MISMO (LEGISLACIONES FEDERAL Y DEL ESTADO DE JALISCO).—El Código Civil Federal y el Código Civil del Estado de Jalisco coinciden en señalar que la prescripción de la acción hipotecaria comienza a computarse una vez que la obligación principal se hace exigible. Además, ambas legislaciones establecen que la exigibilidad de una obligación de pago acontece desde el momento en que su pago no puede rehusarse conforme a derecho, lo cual sucede desde el vencimiento de la obligación, porque en tanto no se produzca dicho vencimiento, el deudor se puede rehusar al cumplimiento conforme a derecho. Por tanto, esta clase de obligaciones es exigible desde el momento en que se incumple con ellas, incluso cuando se otorga al acreedor el derecho para declarar el vencimiento anticipado del plazo originalmente pactado en el contrato por incumplimiento del deudor, ya que lo que determina la exigibilidad de la obligación es el incumplimiento y no ese vencimiento anticipado. Por lo anterior, el plazo para que opere la prescripción de la acción hipotecaria debe computarse desde el momento en que se incumple con la obligación del contrato principal, y no cuando el plazo originalmente pactado en éste se termina o vence anticipadamente, ya que considerar lo contrario contravendría el principio de seguridad que inspira al sistema jurídico mexicano, porque se estaría facultando al acreedor para determinar desde cuándo comienza el cómputo del plazo de la prescripción, cuestión que al ser de orden público, no puede quedar al arbitrio de los contratantes."

[3] Publicada en la página 501, Tomo XXI, abril de 2005, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

por vencido anticipadamente el plazo otorgado al deudor para la amortización del adeudo contraído; de ahí la inaplicabilidad de dicha jurisprudencia.

"Es importante precisar, que en la sentencia reclamada se hizo referencia al amparo directo **********, que resolvió este Primer Tribunal en sesión de cuatro de septiembre de dos mil ocho; además, este órgano jurisdiccional advierte que en sesión de cuatro de diciembre de dos mil catorce, se resolvió el amparo directo **********, desprendiéndose de tales ejecutorias, que los citados juicios fueron promovidos por el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, respectivamente y que en los juicios naturales de los que derivaron, se controvertían cuestiones esencialmente idénticas sobre las que versa el procedimiento del que deriva el acto reclamado (entre otras, la prescripción negativa de la obligación de pago y la extinción de la hipoteca), y en los que se negó la protección constitucional; sin embargo, en una nueva reflexión este Tribunal Colegiado considera necesario apartarse del criterio sostenido en dichos amparos, para que prevalezca el sustentado en la presente ejecutoria."

2) El criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito al resolver el amparo directo civil número **********, en el que se expuso lo siguiente:

"San Luis Potosí, San Luis Potosí, acuerdo del Tercer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, correspondiente a la sesión de 11 (once) de enero de 2012 (dos mil doce).

"(…)

"CONSIDERANDO

"(…)

"SEXTO. Los conceptos de violación que anteceden resultan infundados.

"(…)

"Precisado lo anterior, procede ahora el estudio de los motivos de disenso, los cuales como se adelantó al inicio del presente considerando, resultan infundados.

"En efecto, la parte quejosa alega, en esencia, que el tribunal responsable inadvirtió que para la existencia de un contrato se requiere consentimiento y

objeto, que lo primero –consentimiento– puede ser expreso o tácito, y lo segundo –objeto– se traduce en la cosa que el obligado debe dar y el hecho que éste debe hacer o no hacer, siendo su objeto posible y lícito, que cada uno de los contratantes se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse, pudiendo las partes contratantes fijar las cláusulas que crean convenientes, que en el caso concreto en la cláusula tercera del contrato se desprende que existió la voluntad de las partes en haber señalado el término de 30 (treinta) años para el cumplimiento del pago, por lo que se está en presencia de una hipoteca voluntaria, de conformidad con el artículo 2920 del Código Civil Federal, por lo que estima que la responsable desacató el diverso numeral 1150 del ordenamiento legal en comento y en apoyo citó las tesis de los rubros: 'HIPOTECA, PRESCRIPCIÓN CUANDO SE SEÑALA UN PLAZO VOLUNTARIO PARA EL PAGO DEL CRÉDITO QUE AQUELLA GARANTIZA' y 'ACCIÓN HIPOTECARIA. EL PLAZO PARA SU PRESCRIPCIÓN NEGATIVA TRANSCURRE A PARTIR DE QUE SE INCUMPLA LA OBLIGACIÓN PRINCIPAL Y NO LA ACCESORIA AUNQUE EL PLAZO DE AQUÉLLA NO SE DÉ POR VENCIDO ANTICIPADAMENTE A PESAR DEL INCUMPLIMIENTO DE ÉSTA.'

"El resumido motivo de disenso es infundado.

"En principio, cabe acotar que, como acertadamente lo expuso el Juez de Distrito y confirmó el Tribunal de Alzada, la entonces actora, ahora tercero perjudicada **********, acreditó los elementos de su acción de prescripción negativa, contenidos en los artículos 1135, 1158 y 1159 del Código Civil Federal, consistentes en: a) La existencia de una obligación; y, b) El solo transcurso del tiempo contado a partir de que aquélla pudo exigirse por el tiempo previsto en la ley.

"Que el primer elemento se acreditó con el contrato de otorgamiento de crédito con interés y garantía hipotecaria suscrito entre los contendientes el 16 (dieciséis) de agosto de 1995 (mil novecientos noventa y cinco), el cual no fue objetado y que al haber sido protocolizado ante un fedatario público, alcanzó valor probatorio pleno.

"Respecto el segundo requisito, el mismo se demostró con el propio acuerdo de voluntades, del cual se desprendió que la demandada debió realizar los descuentos al salario de la actora a partir de la primera quincena de septiembre de 1995 (mil novecientos noventa y cinco), lo que no aconteció sino hasta la segunda quincena de enero de 2010 (dos mil diez), esto es, 14 (catorce) años y 6 (seis) meses después, atento a los recibos de salarios exhibidos por aquélla, máxime que acorde con el contenido de la cláusula décima primera, inciso d), de dicho pacto de voluntades, la falta de pago de dos o más

abonos quincenales daba lugar a tener por vencido anticipadamente los plazos relativos a las amortizaciones restantes.

"En esa medida, como acertadamente lo sostuvieron tanto el a quo Federal como el Magistrado responsable, desde la primera quincena de septiembre de 1995 (mil novecientos noventa y cinco) la demandada debió descontar del salario de la entonces actora ahora tercero perjudicada **********, los pagos correspondientes al crédito otorgado, por tanto, se concluye que la obligación era exigible desde aquella época, sin que se advierta que la ahora solicitante del amparo durante un lapso de 14 (catorce) años 6 (seis) meses hubiese efectuado el cobro correspondiente a efecto de interrumpir el plazo de la prescripción.

"En ese contexto, se colige que no le asiste la razón a la promovente del juicio constitucional cuando refiere que el Tribunal de Alzada contravino el contenido de los ordinales 1135, 1158 y 1159 del Código Civil Federal, ya que precisamente en atención a lo establecido en tales preceptos legales fue que el ad quem confirmó lo resuelto por el Juez de Distrito en el sentido de que precisamente de lo pactado en el contrato de marras, específicamente en la cláusula décima primera, inciso d), se advierte que las partes manifestaron su conformidad con que a partir de la primera quincena de septiembre de 1995 (mil novecientos noventa y cinco), la demandada ahora quejosa debía efectuar los descuentos a la nómina de la actora, sin que lo hiciera por un lapso de 14 (catorce) años 6 (seis) meses, por lo que, se reitera, el Tribunal Unitario responsable sí analizó esa circunstancia, de ahí lo infundado del resumido motivo de disenso.

"Asimismo, también resulta infundado el diverso concepto de violación en el cual la parte quejosa aduce que toda vez que la actora se obligó a liquidar el adeudo en un plazo de 30 (treinta) años, entonces se está en presencia de una hipoteca voluntaria, de conformidad con el dígito 2920 del Código Civil Federal.

"Para ilustrar mejor dicha calificativa, resulta indispensable traer a colación el contenido de la cláusula décima primera, inciso d), del contrato de apertura de crédito con interés y garantía hipotecaria, el cual a la letra dice:

"DÉCIMA PRIMERA: Serán causas de rescisión del presente contrato, por consiguiente 'EL FONDO' podrá dar por vencido anticipadamente el plazo para el pago de las obligaciones a cargo de 'LA ACREDITADA', las siguientes:

"(…)

"d) Si dejare de pagar a su vencimiento dos o más abonos quincenales a que está obligado, pero si 'LA PARTE ACREDITADA' justifica a satisfacción de 'EL FONDO' que cesó en su empleó sin culpa de su parte y que no ha obtenido otro empleo público o particular, podrá suspender los pagos hasta por doce meses que 'EL FONDO' pueda dar por vencido dicho plazo, de acuerdo con el artículo ciento trece de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado."

"Ahora bien, como acertadamente lo sostuvo el Tribunal de Alzada, de la lectura del contrato origen del pleito, se advierte con meridiana claridad que se debieron descontar las amortizaciones del crédito a partir de la primera quincena de septiembre de 1995 (mil novecientos noventa y cinco) por lo que al no haberse verificado los dos primeros pagos ni los subsecuentes, según se dejó plasmado en la cláusula décima primera, inciso d), del multimencionado pacto de voluntades, por tanto, la demandada, aquí solicitante del amparo se encontraba facultada para desde el mes de octubre de ese año –1995 (mil novecientos noventa y cinco)– realizar los gestiones correspondientes para hacer efectiva la garantía hipotecaria, luego, en virtud de que de conformidad con el artículo 1159 del Código Civil Federal, se establece que el plazo para la prescripción negativa comienza a transcurrir desde el momento en que se hace exigible la obligación, es inconcuso que ello ocurrió al vencerse las dos primeras amortizaciones pactadas, esto es, las correspondientes a la primera y segunda quincenas de septiembre de 1995 (mil novecientos noventa y cinco), por lo que al no hacerlo dentro de ese plazo sino hasta la segunda quincena de enero de 2010 (dos mil diez), es decir, 14 (catorce) años 6 (seis) meses después, es evidente que operó en su contra la acción de prescripción negativa intentada por la entonces actora **********.

"No es obstáculo para arribar a dicha conclusión, como bien lo ponderó el Tribunal de Apelación, la circunstancia de que en el contrato origen del debate se haya fijado un plazo de 30 (treinta) años para cubrir el total del adeudo, pues ello no implica que hasta que concluya ese término pueda reclamarse su cumplimiento, como inexactamente lo pretende la ahora quejosa, ya que ésta podía solicitar el vencimiento anticipado del contrato y el pago total de la obligación principal sin esperar a que se vencieran los demás pagos que estaban pendientes.

"Al respecto, tiene aplicación al caso concreto, la jurisprudencia número 1a./J 52/2002, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, octubre de 2002, página 169, de rubro y texto siguientes:

"'PRESCRIPCIÓN NEGATIVA. PLAZO PARA QUE OPERE EN EL SUPUESTO DE PAGOS EN PARCIALIDADES DERIVADOS DE UNA COMPRAVENTA (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).—Para computar el lapso que habrá de transcurrir para que opere la prescripción negativa cuando se trata de pagos en parcialidades derivados de una compraventa, debe tomarse en consideración la regla general contenida en los artículos 1159 del Código Civil para el Distrito Federal y 1146 del Código Civil para el Estado de Baja California, la cual establece el plazo de diez años contados desde que la obligación pudo exigirse y no así la excepción prevista en los diversos numerales 1162 y 1149 de los Códigos Civiles citados, respectivamente, consistente en que tratándose de prestaciones periódicas, la prescripción negativa se verifica a los cinco años contados desde el vencimiento de cada una de ellas. Lo anterior es así, porque los referidos pagos en parcialidades, al derivar de un contrato instantáneo con ejecución diferida, no tienen la naturaleza de prestaciones periódicas, las cuales derivan de contratos de tracto sucesivo, en los que las partes se hacen prestaciones recíprocas de manera continua.'

"Asimismo, resulta ilustrativa al respecto, la diversa jurisprudencia número 1a./J. 18/2005, emitida por la Primera Sala del Máximo Tribunal del País, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, abril de 2005, página 501, de epígrafe y contenido siguientes:

"PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN HIPOTECARIA. EL PLAZO PARA QUE OPERE DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE SE INCUMPLE CON LA OBLIGACIÓN DEL CONTRATO PRINCIPAL Y NO DESDE EL VENCIMIENTO ANTICIPADO DEL PLAZO ORIGINALMENTE PACTADO EN EL MISMO (LEGISLACIONES FEDERAL Y DEL ESTADO DE JALISCO).—El Código Civil Federal y el Código Civil del Estado de Jalisco coinciden en señalar que la prescripción de la acción hipotecaria comienza a computarse una vez que la obligación principal se hace exigible. Además, ambas legislaciones establecen que la exigibilidad de una obligación de pago acontece desde el momento en que su pago no puede rehusarse conforme a derecho, lo cual sucede desde el vencimiento de la obligación, porque en tanto no se produzca dicho vencimiento, el deudor se puede rehusar al cumplimiento conforme a derecho. Por tanto, esta clase de obligaciones es exigible desde el momento en que se incumple con ellas, incluso cuando se otorga al acreedor el derecho para declarar el vencimiento anticipado del plazo originalmente pactado en el contrato por incumplimiento del deudor, ya que lo que determina la exigibilidad de la obligación es el incumplimiento y no ese vencimiento anticipado. Por lo anterior, el plazo para que opere la prescripción de la acción hipotecaria debe computarse desde el momento en que se incumple con la obligación del contrato principal, y no cuando el plazo originalmente pactado en éste se termina o vence anticipadamente, ya que conside-

rar lo contrario contravendría el principio de seguridad que inspira al sistema jurídico mexicano, porque se estaría facultando al acreedor para determinar desde cuándo comienza el cómputo del plazo de la prescripción, cuestión que al ser de orden público, no puede quedar al arbitrio de los contratantes."

"En ese orden de ideas, no tienen aplicación al caso las tesis que invocó la quejosa de los rubros: 'HIPOTECA, PRESCRIPCIÓN CUANDO SE SEÑALA UN PLAZO VOLUNTARIO PARA EL PAGO DEL CRÉDITO QUE AQUELLA GARANTIZA.' y 'ACCIÓN HIPOTECARIA. EL PLAZO PARA SU PRESCRIPCIÓN NEGATIVA TRANSCURRE A PARTIR DE QUE SE INCUMPLA LA OBLIGACIÓN PRINCIPAL Y NO LA ACCESORIA AUNQUE EL PLAZO DE AQUÉLLA NO SE DÉ POR VENCIDO ANTICIPADAMENTE A PESAR DEL INCUMPLIMIENTO DE ÉSTA.', toda vez que, como ya se explicó con antelación, precisamente atendiendo a la literalidad del contrato celebrado entre las partes, concretamente al contenido de la cláusula décima primera, inciso d), se ponderó que la exigencia del cumplimiento de la obligación aconteció después de la segunda quincena del mes de septiembre de 1995 (mil novecientos noventa y cinco), esto es, a partir del mes de octubre de ese año, por lo que si la demandada ahora quejosa efectuó las gestiones tendentes al pago de las amortizaciones hasta la segunda quincena de enero de 2010 (dos mil diez), es decir, 14 (catorce) años 6 (seis) meses después, es inconcuso que transcurrió en exceso el plazo de 10 (diez) años previsto en el artículo 1158 del Código Civil Federal, término que resulta aplicable cuando se trata de pagos en parcialidades derivados de una compraventa, como en el caso aconteció."

CUARTO.—Determinación de existencia de contradicción de tesis. Como cuestión previa debe establecerse si en el caso, efectivamente, existe la contradicción de tesis denunciada.

De acuerdo con las tesis P./J. 72/2010 y P. XLVII/2009 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se desprende que existe contradicción de tesis 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 o que se adviertan elementos secundarios diferentes en el origen de las ejecutorias.

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, expresando los razonamientos necesarios para sustentar sus respectivas decisiones.

Los criterios del Pleno de ese Alto Tribunal, a que se hizo referencia en las líneas que anteceden, respectivamente, señalan:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007PL, 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 salvaguar-

darse 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. Número de 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, página 7)

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímbolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la varie-

dad de alternativas de solución que correspondan." (Novena Época. Número registro digital: 166996. Instancia: Pleno. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, materia común, tesis P. XLVII/2009, página 67)

Ahora bien, a fin de estar en aptitud de determinar si existe la contradicción de tesis denunciada y, en su caso resolverla, es menester realizar una breve referencia a los antecedentes fácticos de cada asunto y, posteriormente, establecer las consideraciones jurídicas emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

I. El Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, al resolver en sesión plenaria celebrada el veintiséis de marzo de dos mil quince, el juicio de amparo número **********, precisó como antecedentes del juicio ordinario civil de origen, en lo que interesa, los que a continuación se sintetizan:

a) La parte actora demandó en la vía ordinaria civil al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y al **********, por la declaración judicial de que operó a su favor la prescripción negativa, por falta de cobro del crédito, derivado del contrato privado de mutuo con interés y garantía fiduciaria que celebró con los demandados; la declaración judicial de liberación de la obligación de pago de crédito de referencia, por haberse extinguido el derecho de la parte demandada para pedir su cumplimiento al haber transcurrido el plazo de diez años contados desde que la obligación pudo exigirse; la extinción de la garantía fiduciaria pactada en el contrato; y el pago de los gastos que se originaran con motivo de la tramitación del juicio.

Posteriormente, amplió su demanda contra el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a quien reclamó: la declaración judicial de que operó la prescripción negativa por falta de cobro del crédito derivado del referido contrato; la declaración judicial de liberación de la obligación de pago del crédito de referencia por haberse extinguido el derecho del causahabiente respecto del acreedor original para pedir su cumplimiento, al transcurrir el plazo de diez años contados desde que la obligación pudo exigirse; y la extinción de la garantía fiduciaria pactada.

b) La persona moral **********, al contestar la demanda entablada en su contra, negó la procedencia de las prestaciones reclamadas, bajo el argumento de que recibió el pago del crédito otorgado a la actora conforme al convenio que celebró el catorce de mayo de mil novecientos noventa y nueve, con el Fondo Nacional de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios

Sociales de los Trabajadores del Estado, quien se subrogó en los derechos y obligaciones derivados del crédito proporcionado al actor.

Por su parte, el Fondo de la Vivienda del Instituto demandado, en su contestación, se opuso a la procedencia de las prestaciones reclamadas, aseverando que acorde a los artículos 249 y 187 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los créditos, respecto de los que ese organismo tiene el carácter de acreedor, prescriben en diez años, contados a partir de la fecha en que pueda ejercer sus derechos conforme a la ley que lo rige, sin que dichos numerales exijan algún requerimiento al deudor, ni que se le notifique judicialmente o por cualquier otra vía sobre los descuentos correspondientes; asimismo, refirió que del contrato celebrado se advertía que el actor se obligó a reintegrar en un plazo de treinta años el crédito otorgado, sin que a la fecha hubiera transcurrido ese término; y por último, precisó, que no operó la prescripción del crédito hipotecario que otorgó, porque existía el reconocimiento del demandante respecto a que la prescripción se interrumpe cuando la persona a cuyo favor corre ésta, reconoce el derecho de la persona contra quien prescribe.

c) Seguido el juicio por todas sus etapas legales, el siete de julio de dos mil catorce, el secretario del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado, encargado del despacho por ministerio de ley, dictó sentencia en la que absolvió a **********, del pago de las prestaciones reclamadas y declaró la procedencia de la prescripción negativa a favor del actor, así como la liberación de la obligación del pago del crédito respecto del contrato privado de mutuo con interés y garantía fiduciaria que celebró el veintiocho de febrero de mil novecientos noventa y siete y, por último, determinó la extinción de la garantía fiduciaria sobre el bien inmueble.

d) Inconforme con esa determinación la persona moral demandada, interpuso recurso de apelación, del que correspondió conocer al Tribunal Unitario del Noveno Circuito, el que dictó sentencia el ocho de octubre de dos mil catorce, confirmando la primigenia.

e) Contra el fallo de segunda instancia, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por conducto de su apoderada **********, interpuso demanda de amparo directo, de la que correspondió conocer, por cuestión de turno, al Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, el que en la sesión de veintiséis de marzo de dos mil quince, **por mayoría de votos** de los Magistrados Guillermo Baltazar Alvear y Carlos L. Chowell Zepeda y con voto en contra del Magistrado José Luis Sierra López, concedieron el amparo y protección de la Justicia Federal solici-

tados, para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y pronunciara otra en la que prescindiera de considerar actualizada la figura jurídica de la prescripción negativa, sustentándose para ello en las consideraciones y fundamentos legales que enseguida se sintetizan:

1. Que era fundado el concepto de violación en el que la persona moral quejosa sostuvo, que la sentencia reclamada infringía lo dispuesto por el artículo 2920 del Código Civil Federal, porque se declaró procedente la acción de prescripción negativa, sin tomarse en consideración que en la cláusula sexta del contrato privado de mutuo con interés y garantía fiduciaria, celebrado por las partes del juicio el veintiocho de febrero de mil novecientos noventa y siete, se estableció como plazo máximo de su liquidación, el de treinta años, los que a la fecha de la presentación de la demanda aún no habían transcurrido.

2. Que del referido contrato se advertía que el inmueble sobre el que se constituyó la garantía fiduciaria, garantizaba un crédito otorgado a favor del actor, que se cubriría en un plazo máximo de treinta años y, que además se pactó, como como causa de rescisión de dicho acuerdo de voluntades, la omisión por parte del deudor de pagar a su vencimiento **dos o más abonos quincenales**, lo que conllevaría a dar por vencido anticipadamente el término concedido al deudor para la amortización de los adeudos y se haría exigible en una sola exhibición la totalidad de los saldos insolutos, de sus intereses y demás accesorios legales.

3. Que de los numerales 1159 y 2918 del Código Civil Federal, se desprende que la persona moral inconforme tiene expedito su derecho para hacer valer cualquier cuestión relacionada con el incumplimiento del contrato aludido, mientras no fenezca el plazo de treinta años, y que hasta que ese término no se cumpla, no puede empezar a correr la prescripción; ya que en términos de lo previsto por el dispositivo 2920 de la legislación en cita, debe prevalecer lo pactado por las partes.

4. Como sustento de la destacada determinación, invocó la tesis pronunciada por la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XCIX, página 1326, cuyo epígrafe es el siguiente: "HIPOTECA, PRESCRIPCIÓN CUANDO SE SEÑALA UN PLAZO VOLUNTARIO PARA EL PAGO DEL CRÉDITO QUE AQUELLA GARANTIZA."

5. Asimismo, se precisó que era inaplicable la jurisprudencia «1a./J. 18/2005» invocada por el Tribunal Unitario de Circuito en la sentencia reclamada, intitulada: "PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN HIPOTECARIA. EL PLAZO

PARA QUE OPERE DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE SE INCUMPLE CON LA OBLIGACIÓN DEL CONTRATO PRINCIPAL Y NO DESDE EL VENCIMIENTO ANTICIPADO DEL PLAZO ORIGINALMENTE PACTADO EN EL MISMO (LEGISLACIONES FEDERAL Y DEL ESTADO DE JALISCO).", porque abordaba un tema diferente al que era materia del juicio natural, esto es, se analizó el momento a partir del que empezaba a correr el término de la prescripción de la acción hipotecaria, cuando el acreedor daba por vencido anticipadamente el plazo estipulado en el contrato por el incumplimiento del deudor y, en el caso a estudio, la persona moral quejosa no dio por vencido anticipadamente el plazo otorgado al deudor para la amortización del adeudo contraído.

6. Finalmente, se aclaró, que aunque en la sentencia combatida, la autoridad responsable hizo referencia al amparo directo civil **********, del índice de ese Tribunal Colegiado de Circuito y, que en sesión de cuatro de diciembre de dos mil catorce se resolvió el diverso amparo directo civil **********, los que fueron promovidos por el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y por el referido instituto, en cuyos juicios naturales se controvertían cuestiones esencialmente idénticas sobre las que versaba el procedimiento del que derivaba el acto reclamado, entre otras, la prescripción negativa de la obligación de pago y la extinción de la hipoteca, así como que en ellos se negó la protección constitucional solicitada; sin embargo, en una nueva reflexión del tema se apartaban del criterio sostenido en esos amparos.

II. El Tercer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, en la ejecutoria en que resolvió el juicio de amparo directo **********, precisó como antecedentes del juicio ordinario civil de origen, los siguientes:

a) Que la actora demandó al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en la vía ordinaria civil, la declaración judicial de que operó la prescripción negativa por falta de cobro del adeudo derivado del contrato de otorgamiento de crédito con interés y garantía hipotecaria en segundo lugar; la declaración judicial de la liberación de la obligación de pago del crédito referido, por haberse extinguido el derecho de dicho instituto para pedir su cumplimiento, al transcurrir en exceso el plazo de diez años contados desde que la obligación pudo exigirse conforme a lo dispuesto por la cláusula respectiva del acuerdo de voluntades; la extinción de la garantía hipotecaria que se estableció con motivo del crédito, así como la cancelación del registro de dicho gravamen en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio; el pago y devolución de las cantidades que se le descontaron de su salario y todas las que se siguieran descontando hasta la total solución del asunto, para la amortización del crédito; la devolución y restitución de las cantidades corres-

pondientes a la subcuenta de vivienda de la cuenta individual de ahorro para el retiro, que el ente demandado aplicó al pago del crédito hipotecario y todas las que se siguieran descontando; y por último, el pago de costas y gastos del juicio.

b) El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través de su Fondo de la Vivienda, por conducto de su apoderada jurídica contestó la demanda entablada en su contra, negando la procedencia de las prestaciones que se le reclamaron y señaló que era improcedente la acción ejercitada, porque el plazo que se estableció para el cumplimiento del contrato fue de treinta años, el que aún no fenecía y se estaba en presencia de una hipoteca voluntaria, en términos de lo dispuesto por el artículo 2920 del Código Civil Federal. Asimismo, interpuso incidente de incompetencia, el cual se declaró infundado por resolución de dos de diciembre de dos mil diez.

c) Seguido el juicio por sus trámites legales, el Juez Primero de Distrito en el Estado dictó sentencia, en la que determinó que eran procedentes las prestaciones reclamadas, con excepción de la devolución de los descuentos hechos a la nómina de la actora y a su subcuenta de vivienda con anterioridad a la presentación de su demanda.

d) Inconformes ambas partes con el referido fallo, interpusieron recursos de apelación, de los que correspondió conocer al Magistrado del Tribunal Unitario del Noveno Circuito, quien dictó sentencia el veintinueve de agosto de dos mil once, modificando la apelada para el único efecto de condenar a la institución demandada a la restitución y devolución de la totalidad de los descuentos realizados al salario de la actora, así como del retiro a su subcuenta de vivienda y los que se siguieran generando hasta la total solución del asunto, los que serían cuantificados en la etapa de ejecución; reiterando el resto de la condena decretada por el a quo.

e) Contra esa sentencia, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado promovió demanda de amparo directo, de la cual conoció el Tercer Tribunal Colegiado de este Circuito, órgano que en la ejecutoria de once de noviembre de dos mil doce, negó el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados, al tenor de las siguientes consideraciones:

1. Que se acreditaron los elementos de la acción de prescripción negativa contenidos en los artículos 1135, 1158 y 1159 del Código Civil Federal, atinentes a la existencia de una obligación y el solo transcurso del tiempo contado a partir de que aquélla era exigible, primordialmente con el **contrato de otorgamiento de crédito con interés y garantía hipotecaria,** suscrito entre los

litigantes, el que merecía pleno valor probatorio por haberse protocolizado ante notario público y, en cuya cláusula primera, inciso d), se pactó que la falta de pago de dos o más abonos quincenales, daba lugar a tener por vencido anticipadamente el plazo para el pago del adeudo.

2. Que **la obligación era exigible** a partir del mes de octubre de dos mil cinco, ya que la parte demandada debió descontar del salario de la tercera interesada, los pagos correspondientes al crédito desde la primer quincena de septiembre del mismo año, sin que lo hubiera hecho durante el lapso de catorce años y seis meses, lo que era necesario para que se interrumpiera el plazo de la prescripción.

3. Que acorde al artículo 1159 de la ley sustantiva civil federal, el plazo para la prescripción negativa comienza a transcurrir desde el momento en que se hace exigible la obligación, lo que ocurrió al vencerse las dos primeras amortizaciones pactadas (15 y 30 de septiembre), esto es, a partir del mes de octubre de mil novecientos noventa y cinco, y al no haber efectuado la demandada los descuentos correspondientes, se actualizó la referida figura jurídica.

4. Que no era un obstáculo para arribar a tal conclusión, la circunstancia de que en el contrato fundatorio de la acción se hubiera fijado un plazo de treinta años para cubrir el pago total del adeudo, porque ello no implicaba que hasta que concluyera ese término pudiera reclamarse su cumplimiento, ya que la persona moral quejosa estaba en aptitud de solicitar el vencimiento anticipado de ese pacto y el pago total de la obligación principal sin esperar a que se vencieran los demás pagos que estaban pendientes.

5. Como sustento de la destacada determinación invocó las jurisprudencias 1a./J. 52/2002 y 1a./J. 18/2005, emitidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubros son los siguientes: "PRESCRIPCIÓN NEGATIVA. PLAZO PARA QUE OPERE EN EL SUPUESTO DE PAGOS EN PARCIALIDADES DERIVADOS DE UNA COMPRAVENTA (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)." y "PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN HIPOTECARIA. EL PLAZO PARA QUE OPERE DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE SE INCUMPLE CON LA OBLIGACIÓN DEL CONTRATO PRINCIPAL Y NO DESDE EL VENCIMIENTO ANTICIPADO DEL PLAZO ORIGINALMENTE PACTADO EN EL MISMO (LEGISLACIONES FEDERAL Y DEL ESTADO DE JALISCO)."

6. Asimismo, precisó que no eran aplicables las tesis invocadas por la parte quejosa de rubros: "HIPOTECA, PRESCRIPCIÓN CUANDO SE SEÑALA UN PLAZO VOLUNTARIO PARA EL PAGO DEL CRÉDITO QUE AQUÉLLA GARAN-

TIZA." y "ACCIÓN HIPOTECARIA. EL PLAZO PARA SU PRESCRIPCIÓN NEGATIVA TRANSCURRE A PARTIR DE QUE SE INCUMPLA LA OBLIGACIÓN PRINCIPAL Y NO LA ACCESORIA AUNQUE EL PLAZO DE AQUÉLLA NO SE DÉ POR VENCIDO ANTICIPADAMENTE A PESAR DEL INCUMPLIMIENTO DE ÉSTA."; en razón de que, atento a la literalidad del contrato celebrado entre las partes, la exigencia del cumplimiento de la obligación aconteció después de la segunda quincena del mes de septiembre de mil novecientos noventa y cinco, y si la demandada efectuó las gestiones tendentes al pago de las amortizaciones catorce años y seis meses después, era indudable que transcurrió en exceso el plazo de diez años previsto que prevé el numeral 1158 del Código Civil Federal, para la prescripción negativa, término que aclaró, resulta aplicable cuando se está en presencia de pagos en parcialidades derivados de una compraventa, como en el caso acontecía.

Los antecedentes relatados, ponen de manifiesto la contradicción de tesis en las consideraciones e interpretaciones jurídicas realizadas por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al resolver la misma cuestión litigiosa que se sometió a su consideración, ya que arribaron a conclusiones distintas.

Se sostiene de tal manera, porque el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito determinó que el plazo de diez años que prevé el artículo 1158 del Código Civil Federal, para la prescripción negativa, comienza a correr a partir de que fenezca el término de treinta años que se pactó en el contrato privado de mutuo con interés y garantía fiduciaria, celebrado entre el actor y el Instituto de Seguridad y de Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, a través de su fondo de la vivienda, atento a lo dispuesto por el precepto 2920 del referido ordenamiento.

En cambio, el Tercer Tribunal Colegiado de este circuito estimó que el referido término empieza a transcurrir desde el momento en que la obligación es exigible, es decir, a partir de la fecha en que se omitió el pago de dos o más parcialidades, acorde a la cláusula de vencimiento anticipado que se consignó en el contrato de otorgamiento de crédito con interés y garantía hipotecaria, celebrado entre la actora y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Como puede constatarse, ambos órganos colegiados contendientes fijaron una postura distinta respecto al momento en que debe iniciar el cómputo del plazo para la prescripción negativa de la obligación de pago, pactada en los contratos que analizaron y que fueron celebrados por particulares con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través de su Fondo de la Vivienda.

En ese tenor de ideas, cabe agregar, que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2010, cuyo rubro es el siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.", determinó que las condiciones que deben reunirse para la existencia de una contradicción de tesis, son las siguientes:

• Que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que, al hacer uso del arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo, hayan adoptado algún canon o método, cualquiera que fuese;

• Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y

• 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.

Exigencias que como ha quedado evidenciado en el presente caso se estiman colmadas, toda vez que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes resolvieron una cuestión litigiosa ejerciendo su arbitio judicial; emitieron sus respectivos razonamientos lógico-jurídicos en torno a la figura jurídica de la prescripción negativa de la obligación de pago derivada del contrato de mutuo con interés y garantía hipotecaria, así como del contrato de apertura de crédito con interés y garantía hipotecaria; y, arribaron a conclusiones distintas sobre esa misma temática; lo que de suyo, genera la contradicción de tesis.

Sin que sea un obstáculo para arribar a esa conclusión, el hecho de que en el amparo directo **********, cuyo antecedente es el juicio ordinario civil **********, las prestaciones reclamadas se hayan derivado de un **contrato de mutuo con interés y garantía fiduciaria**, que de conformidad a lo dispuesto por el artículo 2384 del Código Civil Federal, se define de la siguiente manera:

"Artículo 2384. El mutuo es un contrato por el cual el mutuante se obliga a transferir la propiedad de una suma de dinero o de otras cosas fungibles al mutuario, quien se obliga a devolver otro tanto de la misma especie y calidad."

Y que en el diverso amparo directo **********, en el juicio natural **********, se ejerciera la acción de prescripción negativa de las obligaciones derivadas de un **contrato de apertura de crédito con interés y garantía hipotecaria**, que se encuentra contemplado en el artículo 291 de La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que a la letra reza:

"Artículo 291. En virtud de la apertura de crédito, el acreditante se obliga a poner una suma de dinero a disposición del acreditado, o a contraer por cuenta de éste una obligación, para que el mismo haga uso del crédito concedido en la forma y en los términos y condiciones convenidos, quedando obligado el acreditado a restituir al acreditante las sumas de que disponga, o a cubrirlo oportunamente por el importe de la obligación que contrajo, y en todo caso a pagarle los intereses, prestaciones, gastos y comisiones que se estipulen."

Toda vez que, ambos contratos se caracterizan porque una de las partes que en ellos interviene (mutuante-acreditante) se obliga a entregar una suma de dinero a otro (mutuario-acreditado), quien a su vez se compromete a pagárselo, en la forma y términos que hayan estipulado.

Lo mismo sucede respecto a las diferentes garantías que se pactaron en los aludidos contratos, en razón de que ambas figuras jurídicas persiguen la misma finalidad, esto es, que el acreedor pueda cobrar el adeudo con el bien dado en garantía, por lo general un inmueble, propiedad del deudor o de un tercero, en caso de que se incumpla con la obligación de pago, y la única diferencia radica en que en la hipotecaria el bien permanece bajo la titularidad del deudor o de un tercero; por su parte, en la fiduciaria, el bien inmueble, para constituirse en garantía, pasa a manos de una institución fiduciaria, en lugar de que él permanezca bajo la titularidad del deudor, detentando dicha institución la propiedad temporal de ese bien, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el deudor.

Entonces, la circunstancia de que el acto jurídico que dio origen a las obligaciones entre las partes, haya sido, por un lado, un **contrato de mutuo con interés y garantía fiduciaria**; y, por otro, **un contrato de apertura de crédito con interés y garantía hipotecaria**, no es óbice para arribar a la conclusión de que se trata de la misma hipótesis, porque el problema se presenta en cuanto a la prescripción negativa de la obligación de pago contenida en tales acuerdos de voluntades, que contienen cláusula de vencimiento anticipado para el caso de incumplimiento de determinado número de pagos parciales o amortizaciones, que comparten la característica de que el crédito otorgado se constituyó con una **garantía real** (un inmueble), independientemente del

tipo de contrato que le dio origen a tal garantía y de la denominación que reciba la misma.

De ahí que, la circunstancia de que el acto jurídico que dio origen a las obligaciones entre las partes, haya sido denominado, por un lado, **contrato de mutuo con interés y garantía fiduciaria**; y, por otro, **contrato de apertura de crédito con interés y garantía hipotecaria**, no es óbice para arribar a la conclusión de que la interpretación ejercida por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes gira en torno al mismo tipo de problema jurídico, que en la especie lo constituye, el momento a partir del cual debe computarse el plazo para que opere la prescripción negativa, tratándose de la obligación de pago contenida en los referidos acuerdos de voluntades, que fueron celebrados por el mismo acreedor y que contienen cláusula de vencimiento anticipado para el caso de que el acreditado incumpla con dos o más pagos parciales.

Por consiguiente, se concluye que la diferencia en la denominación de los acuerdos de voluntades fundatorios de la acción y el tipo de garantía que en ellos se estableció, no torna inexistente la contradicción de tesis a que se ha venido haciendo referencia.

Es pertinente señalar, que este Pleno de Circuito no desconoce la existencia de la jurisprudencia 1a./J. 18/2005, pronunciada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 501 del Tomo XXI, abril de 2005, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyos epígrafe y contenido se transcriben: "PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN HIPOTECARIA. EL PLAZO PARA QUE OPERE DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE SE INCUMPLE CON LA OBLIGACIÓN DEL CONTRATO PRINCIPAL Y NO DESDE EL VENCIMIENTO ANTICIPADO DEL PLAZO ORIGINALMENTE PACTADO EN EL MISMO (LEGISLACIONES FEDERAL Y DEL ESTADO DE JALISCO).—El Código Civil Federal y el Código Civil del Estado de Jalisco coinciden en señalar que la prescripción de la acción hipotecaria comienza a computarse una vez que la obligación principal se hace exigible. Además, ambas legislaciones establecen que la exigibilidad de una obligación de pago acontece desde el momento en que su pago no puede rehusarse conforme a derecho, lo cual sucede desde el vencimiento de la obligación, porque en tanto no se produzca dicho vencimiento, el deudor se puede rehusar al cumplimiento conforme a derecho. Por tanto, esta clase de obligaciones es exigible desde el momento en que se incumple con ellas, incluso cuando se otorga al acreedor el derecho para declarar el vencimiento anticipado del plazo originalmente pactado en el contrato por incumplimiento del deudor, ya que lo que determina la exigibilidad de la obligación es el incumplimiento y no ese vencimiento anticipado. Por lo anterior, el plazo para que opere la prescripción de la acción

hipotecaria debe computarse desde el momento en que se incumple con la obligación del contrato principal, y no cuando el plazo originalmente pactado en éste se termina o vence anticipadamente, ya que considerar lo contrario contravendría el principio de seguridad que inspira al sistema jurídico mexicano, porque se estaría facultando al acreedor para determinar desde cuándo comienza el cómputo del plazo de la prescripción, cuestión que al ser de orden público, no puede quedar al arbitrio de los contratantes."

Sin embargo, un acucioso análisis de su contenido permite estimar que dicho criterio no dilucida el punto divergente materia de la presente contradicción de tesis, porque el tema central que el Alto Tribunal resolvió fue el relativo a si el plazo para que prescriba la acción hipotecaria, comienza a correr desde que se ejercita el vencimiento anticipado del contrato, o partir de que se incumple con la obligación de pago; y se determinó, que el término para que opere esa figura jurídica, debe computarse desde que se deja de cumplir la obligación pactada y ésta puede exigirse, porque de lo contrario se otorgaría al acreedor el derecho a determinar desde qué momento una obligación es exigible, lo que rompería con los principios de seguridad y certeza jurídica que inspiran al sistema jurídico mexicano, ya que el deudor quedaría a merced del acreedor con respecto al plazo que tiene para cumplir y para que se le pueda exigir la satisfacción de las obligaciones contraídas.

En cambio, el punto toral motivo de controversia en la presente contradicción de tesis, es el relativo a si el término de diez años que prevé el artículo 1159 del Código Civil Federal, para la prescripción negativa de la obligación de pago, derivada de un contrato –en el que una de las partes se obliga a entregar una suma de dinero a otro, quien a su vez se compromete a pagárselo, en la forma y términos que hayan estipulado–, inicia a partir de que la obligación de pago es exigible o hasta que concluya el plazo voluntario por ellos establecido para el pago total del crédito, tan es así, que inclusive existe discrepancia entre los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes respecto a la aplicación de la aludida jurisprudencia en los asuntos por ellos analizados.

Por tanto, aunque en la jurisprudencia anteriormente aludida, existan algunas similitudes respecto del tema tratado en esta contradicción de tesis, específicamente en torno a que el plazo para que opere la prescripción debe computarse desde el momento en que se incumple con la obligación del contrato principal, lo cierto es que el punto central a debate en la presente contradicción de tesis tiene una diferencia esencial, dado que si bien en los contratos analizados también se establece como cláusula del contrato, el vencimiento anticipado de éste cuando se dejan de cubrir dos parcialidades (ya sean mensuales o quincenales, según cada caso), la divergencia entre los Tribunales Colegiados

de Circuito contendientes se centra en la interpretación realizada para establecer el momento del incumplimiento y exigibilidad de la obligación del contrato, es decir, para establecer cuándo se incumple con la obligación de pago del contrato principal para que a partir de ahí se compute el plazo de la prescripción.

En este sentido, el punto en contradicción de tesis se centra en establecer si el cómputo de la prescripción de los contratos celebrados por particulares con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través del Fondo de Vivienda, debe ser a partir del incumplimiento de los pagos parciales a que se refiere el vencimiento anticipado del contrato o bien, desde que fenece el término establecido voluntariamente para cubrir la totalidad del crédito, esto es, si la obligación es exigible a partir de que se omite el pago de dos o más parcialidades, acorde con la cláusula de vencimiento anticipado que así lo consigna, o bien, a partir de que se cumple el término de treinta años establecido voluntariamente por las partes para el pago total del adeudo.

Por lo cual, en aras de garantizar la seguridad jurídica y la unificación de criterios, se estima indispensable resolver la presente contradicción de tesis.

QUINTO.—Estudio y resolución de la contradicción de tesis.

Este Pleno del Noveno Circuito considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio que se establece en esta resolución, que es coincidente con el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito en el juicio de amparo directo número **********.

Para evidenciarlo así, previamente es menester destacar, que el punto general a dirimir en la presente contradicción de tesis, tal como se desprende del auto admisorio, se constriñe en resolver el siguiente cuestionamiento:

¿A partir de qué momento debe iniciarse el cómputo de la prescripción negativa de la obligación de pago contenida en los contratos privados de mutuo con interés y garantía fiduciaria y/o contratos de apertura de crédito con interés y garantía hipotecaria, celebrados por particulares con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por conducto del Fondo de Vivienda?

Lo que se obtuvo del estudio de las posturas formuladas por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes en sus respectivas ejecutorias, en las que, como ya se estableció, analizaron el inicio del cómputo de la figura jurídica de la prescripción negativa, bajo hipótesis normativas distintas, a saber:

I. En concepto del Tercer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, el término de diez años que para la prescripción negativa prevé el artículo 1159 del Código Civil Federal, inicia a partir de que la obligación de pago es exigible, según el cláusulado del propio contrato, esto es, a partir de que se omite el pago de dos a más parcialidades, acorde a la cláusula de vencimiento anticipado que así lo consigna; y,

II. Desde la óptica del Primer Tribunal Colegiado del referido Circuito, de conformidad con lo dispuesto por el precepto 2920 de la legislación sustantiva civil federal, el término de la referida figura jurídica comienza a partir de que concluya el plazo voluntario señalado por las partes para el pago del crédito.

En este sentido, como se dijo en el considerando que antecede, el punto específico en contradicción se centra **en establecer si el cómputo de la prescripción de los contratos celebrados por particulares con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través del Fondo de Vivienda, debe ser a partir del incumplimiento de los pagos parciales a que se refiere el vencimiento anticipado del contrato, establecido expresamente en su clausulado; o bien, desde que fenece el término establecido voluntariamente para cubrir la totalidad del crédito, esto es, si la obligación es exigible a partir de que se omite el pago de dos o más parcialidades, acorde con la cláusula de vencimiento anticipado que así lo consigna, o bien, a partir de que se cumple el término de treinta años establecido voluntariamente por las partes para el pago total del adeudo**.

En ese contexto, y para estar en aptitud de resolver exhaustivamente el problema planteado, debe indicarse previamente en qué consiste la figura jurídica de la prescripción negativa; cómo se encuentra regulada en el Código Civil Federal, que es el ordenamiento que aplicaron los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; y, posteriormente, determinar en qué momento se hace exigible el cumplimiento de una obligación de pago.

Con relación al primer punto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 121/2004-PS entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados en Materia Civil, Quinto del Tercer Circuito y Séptimo del Primer Circuito, estableció principios básicos sobre la figura de la prescripción negativa.

Del contenido de la ejecutoria, se tiene que la Primera Sala definió la figura jurídica de la prescripción negativa como un medio para librarse de obligaciones mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones esta-

blecidas por la ley, que tiene como razón de ser la presunción del abandono o renuncia del derecho que el acreedor podía hacer valer, compeliendo al deudor al cumplimiento de la obligación recíproca.

También se precisó que, si bien las acciones son potestativas y, por ello, el acreedor puede decidir si las ejerce o no; lo cierto es que si elige esta última opción, se entiende que no desea hacer valer su derecho de accionar contra el deudor y esa actitud releva a este último del cumplimiento de la obligación que contrajo.

Por último, se catalogó la prescripción negativa como una institución de orden público, que fue creada por el Estado para garantizar la seguridad jurídica de los gobernados, quienes deben tener certeza de hasta qué momento pueden hacer valer sus derechos y en contrapartida, hasta cuándo están sujetos a que se les demande el cumplimiento de las obligaciones que hayan contraído.

Con lo expuesto queda de manifiesto la naturaleza y finalidad de la institución jurídica de la prescripción.

Ahora bien, el marco jurídico concreto conforme al cual se regula dicha institución y que será materia de análisis para resolver la presente contradicción de tesis, se encuentra inmerso en el libro segundo, título séptimo, capítulo III, denominado "De la Prescripción Negativa", del Código Civil Federal, dado que fue el ordenamiento legal que aplicaron los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

Los numerales 1158 y 1159 del citado ordenamiento, respectivamente, prevén:

"**Artículo 1158.** La prescripción negativa se verifica por el solo transcurso del tiempo fijado por la ley."

"**Artículo 1159.** Fuera de **los casos de excepción**, se necesita el lapso de **diez años**, contado desde que una obligación pudo exigirse, para que se extinga el derecho de pedir su cumplimiento."

De los dispositivos legales reproducidos, se desprende:

• Que la prescripción negativa se verifica por el solo transcurso del tiempo fijado por la ley.

• Que por **regla general**, para que se extinga el derecho de pedir el cumplimiento de una obligación, se requiere el lapso de diez años, **contado a partir de que ésta pudo exigirse**.

• En tanto que, los casos de **excepción** se encuentran contemplados del precepto 1160 al 1162 del cuerpo de leyes en consulta, sin que sea necesario abundar en torno a éstos, porque los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes coinciden en que el término para la prescripción de la obligación que analizaron es el genérico y sólo discrepan respecto al momento en que inicia el cómputo de ese plazo.

Por tanto, no constituye materia de controversia que la prescripción negativa de la obligación de pago derivada de un contrato de préstamo celebrado con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado, a través del Fondo de Vivienda, obedece a la regla general **de diez años**.

Plazo el anterior, que no se contrapone al fijado por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su artículo 187, que dispone:

"**Artículo 187.** Los **créditos respecto de los cuales el Instituto tenga el carácter de acreedor**, cualquiera que sea su especie, prescribirán en **diez años**, a partir de la fecha en que el propio Instituto pueda, conforme a la Ley, ejercitar sus derechos."

En esa tesitura, sólo resta definir en qué momento se hace exigible el cumplimiento de una obligación de pago.

Respecto a este tema, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la aludida contradicción de tesis 121/2004-PS que dio origen a la de jurisprudencia 1a./J. 18/2005, invocada por el Tercer Tribunal Colegiado de este Circuito, como sustento de su determinación, y analizar el plazo para que prescriba la acción hipotecaria, cuando ésta se hace valer por vía de excepción y no de acción, como en los casos analizados sucedió, determinó que la frase "**desde que pueda ejercitarse con arreglo al título inscrito**", contenida en el artículo 2918 del Código Civil Federal, que a la letra reza: "**Artículo 2918.** La acción hipotecaria prescribirá a los diez años, contados desde que pueda ejercitarse con arreglo al título inscrito.", no debe interpretarse en el sentido de que las partes puedan decidir en el contrato desde qué momento van a contar los plazos para que la acción prescriba, sino que es una cuestión en la que forzosamente se debe atender al contenido de la ley.

Esto es, de acuerdo a lo previsto por el Código Civil, el que, en lo que aquí interesa, establece que la prescripción comienza a contar desde el momento en que, de conformidad con el contenido del título, el acreedor tiene el derecho a que la obligación que se le adeuda le sea cumplida, es decir, desde que esa obligación es exigible, pues de lo contrario se otorgaría al acreedor el derecho a determinar desde qué momento una obligación puede reclamarse, lo que rompe con los principios de seguridad y certeza jurídica que inspiran al sistema jurídico mexicano, ya que el deudor quedaría a merced del acreedor con respecto al plazo que tiene para cumplir y para que se le pueda exigir el pago de las obligaciones contraídas, en contravención a las disposiciones sustantivas civiles que establecen que las cuestiones relativas al cumplimiento de los contratos no pueden quedar al arbitrio de una de las partes.

En ese tenor de ideas, para dilucidar a partir de qué momento es exigible la obligación de pago contraída en los contratos de mutuo o de apertura de crédito con interés y garantía (hipotecaria o fiduciaria) celebrados por los quejosos con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por conducto de su Fondo de la Vivienda, debe analizarse una característica común que incide en la exigibilidad a que alude el artículo 1159 del Código Civil Federal, a saber la existencia de una **cláusula de vencimiento anticipado del plazo para cumplir con el pago**.

Así es, en el contrato privado de mutuo con interés y garantía fiduciaria, celebrado por las partes en el juicio ordinario civil que constituye el antecedente del amparo directo **********, del índice del Primer Tribunal Colegiado de este circuito, se pactó lo siguiente:

"VIGÉSIMA.—Las partes convienen, que igualmente serán causas de reseción (sic) de este contrato las siguientes: (…).—B). Si el 'DEUDOR' deja de pagar a su vencimiento dos o más de los abonos mensuales a favor del 'BANCO' o dos abonos quincenales a que está obligado con el 'FONDO'. El 'DEUDOR' sólo por lo que se refiere a los abonos del 'FONDO' podrá justificar a satisfacción del propio 'FONDO', en su caso, que cesó en su empleo, sin culpa de su parte y que no ha obtenido otro empleo público o particular.—En este supuesto el 'DEUDOR', podrá suspender los pagos hasta por doce meses, sin que el 'FONDO' pueda dar por vencido el plazo de amortización, de acuerdo al artículo 113 de la Ley del ISSSTE, en la inteligencia de que si el 'DEUDOR' obtiene del 'FONDO' una prórroga por la que pueda suspender sus pagos derivados del mutuo que éste le ha otorgado, dicha prórroga no lo libera de la obligación de pagar directamente en la caja del 'FONDO' a través

de las sucursales del banco que el 'FONDO' le indique, las amortizaciones mensuales correspondientes al 'BANCO', derivados del adeudo que tiene con éste y durante todo el tiempo que dure la prórroga de referencia.—En los casos anteriores se darán por vencidos anticipadamente los plazos concedidos al 'DEUDOR' para la amortización de los adeudos con el 'BANCO' y con el 'FONDO' en los términos de este contrato, y se hará exigible en una exhibición la totalidad de los saldos insolutos, de sus intereses y demás accesorios legales. En el supuesto caso de que no se cubra en una exhibición el saldo insoluto, intereses y accesorios legales se procederá a la ejecución de la garantía "fiduciaria constituida" (Transcripción tomada de la ejecutoria emitida en el amparo directo civil **********, por el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito).

Por su parte, en el contrato de otorgamiento de crédito con interés y garantía hipotecaria, del que derivaron las prestaciones reclamadas en el juicio ordinario civil, en que se dictó el acto reclamado en el juicio de amparo directo **********, del índice del Tercer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, se lee:

"DÉCIMA PRIMERA: Serán causas de rescisión del presente contrato, por consiguiente 'EL FONDO' podrá dar por vencido anticipadamente el plazo para el pago de las obligaciones a cargo de 'LA ACREDITADA', las siguientes:

"(…)

"d). Si dejare de pagar a su vencimiento dos o más abonos quincenales a que está obligado, pero si 'LA PARTE ACREDITADA' justifica a satisfacción de 'EL FONDO' que cesó en su empleó sin culpa de su parte y que no ha obtenido otro empleo público o particular, podrá suspender los pagos hasta por doce meses que 'EL FONDO' pueda dar por vencido dicho plazo, de acuerdo con el artículo ciento trece de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado." (Transcripción tomada de la ejecutoria dictada en el amparo directo civil **********, por el Tercer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito).

Acorde al artículo 2190 del Código Civil Federal, **se llama exigible, aquella deuda, cuyo pago no puede rehusarse conforme a derecho**; entonces, para establecer en qué momento prescribe la obligación de pago derivada de un contrato como los que dieron origen a la presente contradicción de criterios, es necesario determinar cuándo puede exigirse dicha obligación, pues a partir de ese momento empezará a correr el plazo prescriptivo de diez años,

el cual transcurre en igual término para la obligación principal (reintegrar el dinero otorgado en préstamo) que para el derecho hipotecario constituido sobre la garantía real concedida, en términos del artículo citado.

Respecto a ese tópico, cabe hacer mención que si bien el modo normal de extinción del plazo fijado para el cumplimiento de una obligación consiste en la llegada del día señalado para el vencimiento, esto no significa que dicho plazo no pueda extinguirse por otras causas, especialmente por la voluntad de los contratantes.

El artículo 1832 del Código Civil Federal, dispone que en los contratos civiles cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse, sin que para la validez del contrato se requieran formalidades determinadas, fuera de los casos expresamente designados por la ley.

De esta forma, se tiene que las partes están facultadas para fijar los casos de extinción del plazo para el cumplimiento de la obligación, como lo es precisamente, una cláusula de vencimiento anticipado.

Sin que se oponga a lo anterior, lo establecido en el artículo 1797 de la misma codificación, en el sentido de que la validez y el cumplimiento de los contratos no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes, pues se estima que tal disposición, no se infringe al instituir una cláusula que faculte al acreedor para dar por vencido anticipadamente el plazo, en caso de que el deudor deje de cubrir una o más mensualidades pactadas, pues ambas partes han convenido libremente la forma en que podrá extinguirse el término inicialmente estipulado para el cumplimiento de la obligación, cuya extinción no depende exclusivamente de la voluntad del acreedor, sino también de un hecho del deudor, consistente en la falta de pago de las parcialidades convenidas.

En la especie, el plazo fijado para el cumplimiento de la obligación de pago por parte de los deudores, fue de treinta años, situación que no generaría contradicción alguna de no ser precisamente por la cláusula de vencimiento anticipado de pago, pues de no haberse estipulado esta última, tanto el vencimiento del contrato como el pago total de las obligaciones que en él se contienen se daría en forma simultánea.

El problema nace porque las obligaciones generadas en contratos como los que son materia de análisis, en los que se pacta que el deudor reintegre el importe prestado en pagos parciales (amortizaciones), y que en caso de que

se incumpla en cubrir las parcialidades en mención, el acreedor puede hacer valer sus acciones en contra del deudor desde que se genera ese incumplimiento, aunque el contrato no haya terminado por no haberse agotado el plazo originalmente pactado (treinta años) y existan más obligaciones pendientes por vencerse.

En ese contexto, el deudor no podría rehusarse al pago de la obligación conforme a derecho, porque en el propio contrato se estableció el momento y forma en que debía pagar la cantidad a la que se obligó y, si incumplió con ello, desde esa eventualidad, el acreedor tiene el derecho de exigirle el pago total de lo que le adeuda.

Entonces, si en un contrato de mutuo o apertura de crédito con interés y garantía (hipotecaria o fiduciaria) celebrado con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado, por conducto del Fondo de Vivienda, se establece que el acreedor tiene derecho a darlo por vencido anticipadamente cuando se dejan de pagar dos abonos quincenales o mensuales, según sea el caso, como en los casos analizados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sucedió, el efecto que produce tal cláusula es que el acreedor pueda, desde que se actualiza automáticamente el vencimiento anticipado, hacer valer sus acciones en contra del deudor e incluso solicitar el cumplimiento de la totalidad de la obligación principal, sin tener que esperar a que se vayan venciendo las demás amortizaciones pendientes.

Esto es, la exigibilidad de la obligación de pago surge desde que se cumple la condición pactada en la cláusula del contrato, a saber, que el deudor deje de pagar a su vencimiento dos o más abonos quincenales o mensuales y no hasta que concluya el plazo voluntario que se señaló por las partes para el pago del crédito (treinta años), ya que si el fundamento de la acción es precisamente el incumplimiento, es claro que éste se dio desde que se omitió el pago según lo señalado en el propio contrato, a saber, dos parcialidades quincenales o mensuales, por lo que resulta claro que es a partir de dicha falta cuando se hizo exigible la obligación y, por tanto, es el punto de partida para la prescripción de la acción.

En conclusión, el plazo para que prescriba la obligación de pago derivada de un contrato de mutuo o de apertura de crédito con garantía (hipotecaria o fiduciaria), que contenga cláusula de vencimiento anticipado para el caso de incumplimiento, empieza a transcurrir a partir de que la obligación es exigible, esto es, desde que se cumple la condición que permite al acree-

dor hacer el cobro total del adeudo sin esperar a que fenezca el plazo originalmente pactado por las partes, independientemente de que el acreedor haga uso o no de su facultad para dar por vencido anticipadamente el plazo para cubrir el total del adeudo, ya que éste opera automáticamente.

Lo anterior, siempre y cuando no se actualice el supuesto de excepción respecto de la exigibilidad del adeudo, el cual se contiene en las propias cláusulas del contrato que establecen el vencimiento anticipado del mismo, relacionado con la posibilidad de suspender los pagos por el término legalmente establecido en el artículo 113 de la Ley del ISSSTE, en caso de que el deudor justifique que cesó en su empleo, sin culpa de su parte y que no ha obtenido otro empleo público o particular.

Estimar lo contrario, sería inobservar que la prescripción negativa que se ejerce, porque el acreedor no reclamó dentro del lapso genérico de diez años, el cumplimiento de una obligación desde que ésta era exigible, no implica solamente una cuestión de carácter procesal, sino de tipo sustantivo, al tener como fin obtener la declaración de la extinción de un derecho, que se obtiene, tanto si se tramita en vía de acción o se opone como excepción.

En efecto, el deudor que se encuentre en la hipótesis de ejercer la prescripción de ese derecho, debe contar con una acción para que se sancione la negligencia del acreedor, en aquellos casos en que por desinterés, no le cobra las cantidades pactadas como pago de la obligación, ya que, de no ser así, se dejaría indefenso al deudor, quien no tendría otra opción, más que esperar a que el acreedor realice gestiones para cobrar las amortizaciones acordadas, para entonces oponer la excepción de prescripción, lo cual, incluso, podría no ocurrir, circunstancia que se traduciría en un estado de incertidumbre constante, e incluso permanente para el deudor.

Asimismo, ese derecho también es susceptible de oponerse por el deudor en vía de excepción al contestar la demanda que el acreedor enderece en su contra, al tratarse de la pretensión de la declaración de pérdida de un derecho en el que existe evidentemente controversia entre las partes.

Sin que sea óbice a lo anterior, lo dispuesto en el artículo 2920 del Código Civil Federal, dado que el mismo únicamente se refiere a la definición de las hipotecas voluntarias, mismas que se consideran así cuando son convenidas entre partes e impuestas por disposición del dueño de los bienes sobre que se constituyen; pero nada arroja sobre el punto en contradicción relativo

a cuando es exigible la obligación de pago en contratos en donde se pacta como causa de vencimiento anticipado la falta de pago a dos parcialidades y en los que se establece voluntariamente por las partes el término de treinta años para el pago total del adeudo.

A mayor abundamiento, debe resaltarse que otro de los punto de divergencia entre los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes versa sobre la aplicabilidad o no a los casos concretos sometidos a su conocimiento, de la jurisprudencia 1a./J. 18/2005 que reza: "PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN HIPOTECARIA. EL PLAZO PARA QUE OPERE DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE SE INCUMPLE CON LA OBLIGACIÓN DEL CONTRATO PRINCIPAL Y NO DESDE EL VENCIMIENTO ANTICIPADO DEL PLAZO ORIGINALMENTE PACTADO EN EL MISMO (LEGISLACIONES FEDERAL Y DEL ESTADO DE JALISCO)."

Al respecto, debe decirse que dicho criterio obligatorio en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, según lo considerado al establecer la existencia de la contradicción de tesis en análisis, sí es ilustrativo y aplicable a los asuntos sometidos a la consideración de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, por las similitudes que en la temática sobre la figura de la prescripción negativa y el momento en que, en forma genérica, debe computarse la misma, constituyendo, por tanto, un criterio orientador para resolver el punto concreto sometido a su potestad, sin dejar de lado las peculiaridades de cada caso, pues en aquél se fijan parámetros para ello, pero se dejan otros a la interpretación y análisis propio del Tribunal Colegiado, tan es así que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes establecieron posturas diferentes, con base en la naturaleza concreta de los contratos que analizaron, respecto del momento en que podía tenerse como exigible la obligación del contrato principal.

En efecto, de la ejecutoria que dio origen a la indicada jurisprudencia, se advierte que en los precedentes que ahí se analizaron, se resolvieron juicios civiles promovidos por el acreedor en ejercicio de la acción hipotecaria, donde hubo incumplimiento por parte del deudor en el pago de sus obligaciones y éste opuso la excepción de prescripción negativa; y que en los juicios naturales de los que derivaron los criterios que aquí contienden, la acción fue deducida por los deudores, quienes solicitaron que se declarara la prescripción negativa de la obligación de pago derivada de un contrato de otorgamiento de crédito con garantía real, por haberse extinguido el derecho del acreedor al transcurrir el plazo de diez años contados desde que la obligación pudo exigirse, sin que lo hubiera hecho.

De ahí que no obstante las diferencias habidas entre los casos, lo cierto es que el derecho sustantivo del deudor a que se extinga la obligación de pago, por no haberla cobrado el acreedor dentro del plazo de diez años a partir de que era exigible, se obtiene no sólo si se ejercita vía acción, sino también cuando se opone como excepción en el litigio que en su contra se promueva.

Así pues, la prescripción negativa opuesta ya como excepción o como acción principal tiene un mismo efecto, a saber extinguir la obligación, en este sentido, sirve de sustento la tesis aislada de la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Volumen IX, Cuarta Parte, página 99, cuyos rubro y texto dicen:

"PRESCRIPCIÓN COMO ACCIÓN Y COMO EXCEPCIÓN. ACCIONES DECLARATIVAS.—Las acciones meramente declarativas pueden ser positivas o negativas, y no es necesario esperar a que se conculquen los derechos de los interesados para hacerlas valer. Ahora bien, lo mismo se puede declarar la existencia de un derecho adquirido por usucapión, como declarar que una obligación se ha extinguido por haber operado la prescripción negativa. Si la obligación se ha extinguido por prescripción (artículo 1135 del Código Civil) y si por cualquier circunstancia se pusiese en duda la extinción del adeudo, habiendo interés jurídico, no se puede negar la existencia del derecho a la mera declaración del estado actual de la relación jurídica entre los contratantes, pues es de gran utilidad social asegurar la propiedad de las cosas y prevenir pleitos. Lo cierto es que la prescripción extintiva no sólo constituye una excepción útil para destruir la pretensión, sino que tanto por su propia naturaleza, como por sus efectos, constituye igualmente un medio directo para que los deudores se libren de sus obligaciones, según se desprende del artículo 1135 citado. Aparte de la consideración fundamental de que tiene aplicación, como puede apreciarse, el principio de que lo que puede oponerse como excepción (que al fin y al cabo ésta no representa otra cosa que la pretensión del demandado), asimismo puede intentarse como acción."

Por otra parte, el criterio que sostuvo la extinta Tercera Sala del Máximo Tribunal del país, de rubro: "HIPOTECA, PRESCRIPCIÓN CUANDO SE SEÑALA UN PLAZO VOLUNTARIO PARA EL PAGO DEL CRÉDITO QUE AQUÉLLA GARANTIZA.",[4] que sirvió de apoyo a la ejecutoria del Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, al margen de que no es de observancia obligatoria por tratarse de una tesis aislada, se contrapone con la jurisprudencia a que se hizo referencia en párrafos que anteceden; lo que de suyo la torna inaplicable.

---

[4] Quinta Época, Número de registro digital: 345056. Instancia: Tercera Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo XCIX. Materia civil, página 1326.

En las condiciones apuntadas, debe prevalecer como jurisprudencia el criterio sustentado en esta ejecutoria, conforme a los términos que a continuación se establecen:

PRESCRIPCIÓN NEGATIVA. EL PLAZO PARA QUE OPERE RESPECTO DE LA OBLIGACIÓN DE PAGO DERIVADA DE LOS CONTRATOS DE MUTUO O DE APERTURA DE CRÉDITO CON GARANTÍA HIPOTECARIA O FIDUCIARIA, CELEBRADOS ENTRE EL FOVISSSTE Y UN PARTICULAR, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE EL DEUDOR INCUMPLE SU OBLIGACIÓN DE PAGO Y NO DESDE EL VENCIMIENTO DEL PLAZO ORIGINALMENTE PACTADO. Conforme a los artículos 1158 y 1159 del Código Civil Federal, para que se verifique la prescripción negativa de una obligación es necesario que transcurra el tiempo fijado por la ley, y que fuera de los casos de excepción que ésta señala, debe transcurrir el plazo de diez años contado desde que una obligación pudo exigirse, para que se extinga el derecho de pedir su cumplimiento. En ese sentido, es incorrecto estimar que respecto de la obligación de pago derivada de un contrato de mutuo o de apertura de crédito, ambos con interés y con garantía hipotecaria o fiduciaria, celebrado entre el Fovissste y un particular, el plazo prescriptivo empieza a correr hasta que fenezca el término de treinta años convenido inicialmente en el acuerdo de voluntades, sin tener en cuenta que la obligación pudo exigirse válidamente por el acreedor desde que se actualizó la condición de incumplimiento de pago por parte del deudor prevista en la cláusula de vencimiento anticipado contenida en el contrato, pues es precisamente el incumplimiento lo que determina la exigibilidad de la obligación y no el vencimiento del plazo pactado para el cumplimiento. En virtud de lo anterior, el plazo para que opere la prescripción negativa de la obligación de pago derivada de un contrato de esta naturaleza debe computarse desde el momento en que el deudor incumple su obligación de pago y no cuando el plazo originalmente pactado en éste termina, pues de estimar lo contrario, se estaría facultando al acreedor para determinar cuándo comienza el cómputo del plazo de prescripción, cuestión que, al ser de orden público, no puede quedar al arbitrio de los contratantes. Lo anterior, siempre y cuando no se actualice el supuesto de excepción respecto de la exigibilidad del adeudo, el cual se contiene en las propias cláusulas del contrato que regulan su vencimiento anticipado, relacionado con la posibilidad de suspender los pagos por el término legalmente establecido en el artículo 113 de la Ley del ISSSTE vigente hasta el 31 de marzo de 2007, en caso de que el deudor justifique que cesó en su empleo, sin culpa de su parte y que no ha obtenido otro empleo público o privado.

Por lo expuesto, fundado y con apoyo además en el artículo 226, fracción III, de la Ley de Amparo y el numeral 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, **se resuelve**:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe de prevalecer con el carácter de jurisprudencia la tesis redactada en la parte final del último considerando de esta ejecutoria.

Notifíquese; remítanse testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito y la tesis jurisprudencial que se establece en esta resolución a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la parte considerativa para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*; y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno del Noveno Circuito, por mayoría de dos votos de los Magistrados Pedro Elías Soto Lara y Guillermo Cruz García, con el voto en contra del Magistrado José Luis Sierra López, siendo presidente y ponente el segundo de los nombrados y disidente el último.

"**Conforme a lo previsto en los artículo 109, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial.**"

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2010 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRESCRIPCIÓN NEGATIVA. EL PLAZO PARA QUE OPERE RESPECTO DE LA OBLIGACIÓN DE PAGO DERIVADA DE LOS CONTRATOS DE MUTUO O DE APERTURA DE CRÉDITO CON GARANTÍA HIPOTECARIA O FIDUCIARIA, CELEBRADOS ENTRE EL FOVISSSTE Y UN PARTICULAR, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE EL DEUDOR INCUMPLE SU OBLIGACIÓN DE PAGO Y NO DESDE EL VENCIMIENTO DEL PLAZO ORIGINALMENTE PACTADO. Conforme a los artículos 1158 y 1159 del Código Civil Federal, para que se verifique la prescripción negativa de una obligación es necesario que transcurra el tiempo fijado por la ley, y que fuera de los casos de excepción que ésta señala, debe transcurrir el plazo de diez años contado desde que una obligación pudo exigirse, para que se extinga el derecho de pedir su cumplimiento. En ese sentido, es incorrecto estimar que respecto de la obligación de pago derivada de un contrato de

mutuo o de apertura de crédito, ambos con interés y con garantía hipotecaria o fiduciaria, celebrado entre el Fovissste y un particular, el plazo prescriptivo empieza a correr hasta que fenezca el término de treinta años convenido inicialmente en el acuerdo de voluntades, sin tener en cuenta que la obligación pudo exigirse válidamente por el acreedor desde que se actualizó la condición de incumplimiento de pago por parte del deudor prevista en la cláusula de vencimiento anticipado contenida en el contrato, pues es precisamente el incumplimiento lo que determina la exigibilidad de la obligación y no el vencimiento del plazo pactado para el cumplimiento. En virtud de lo anterior, el plazo para que opere la prescripción negativa de la obligación de pago derivada de un contrato de esta naturaleza debe computarse desde el momento en que el deudor incumple su obligación de pago y no cuando el plazo originalmente pactado en éste termina, pues de estimar lo contrario, se estaría facultando al acreedor para determinar cuándo comienza el cómputo del plazo de prescripción, cuestión que, al ser de orden público, no puede quedar al arbitrio de los contratantes. Lo anterior, siempre y cuando no se actualice el supuesto de excepción respecto de la exigibilidad del adeudo, el cual se contiene en las propias cláusulas del contrato que regulan su vencimiento anticipado, relacionado con la posibilidad de suspender los pagos por el término legalmente establecido en el artículo 113 de la Ley del ISSSTE vigente hasta el 31 de marzo de 2007, en caso de que el deudor justifique que cesó en su empleo, sin culpa de su parte y que no ha obtenido otro empleo público o privado.

PLENO DEL NOVENO CIRCUITO.
PC.IX. J/1 C (10a.)

Contradicción de Tesis 1/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos del Noveno Circuito. 27 de octubre de 2015. Mayoría de dos votos de los Magistrados: presidente Pedro Elías Soto Lara y Guillermo Cruz García. Disidente: José Luis Sierra López. Ponente: Pedro Elías Soto Lara. Secretaria: Aracely del Rocío Hernández Castillo.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, al resolver el amparo directo civil 888/2014; y

El diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, al resolver el amparo directo civil 742/2011.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

QUEJA ADMINISTRATIVA INFUNDADA O IMPROCEDENTE. CUANDO EL DENUNCIANTE RECLAMA EN AMPARO TAL DETERMINACIÓN, SE ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO, QUE OBLIGA AL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 1/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y CUARTO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO. 7 DE JULIO DE 2015. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS ANTONIO CAMPUZANO RODRÍGUEZ, MAURILIO GREGORIO SAUCEDO RUIZ, VÍCTOR MANUEL MÉNDEZ CORTÉS Y VERÓNICA JUDITH SÁNCHEZ VALLE. PONENTE: MAURILIO GREGORIO SAUCEDO RUIZ. SECRETARIA: NANCY IRÁN ZARIÑAN BARRERA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito es competente para conocer de la presente denuncia de la posible contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, de la nueva Ley de Amparo y 41 Ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el título segundo del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la naturaleza e integración de los Plenos de Circuito, en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre las sustentadas por Tribunales Colegiados en Materia Administrativa de este Segundo Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La presente denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por el Juez Segundo de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, por lo que, en términos de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, está facultado para denunciarla.

TERCERO.—**Posturas contendientes.** Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, poder establecer el criterio que debe predominar con carácter de jurisprudencia, se estima conveniente conocer los antecedentes de las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, lo que se realiza de la siguiente manera:

• **Antecedentes de la resolución emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el recurso de queja ************:

1) ********** interpuso recurso de queja administrativa en contra del Magistrado y del secretario de Acuerdos, de la Magistrada de guardia y del secretario de Acuerdos de guardia de la Segunda Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, por considerar que éstos incurrieron en diversas irregularidades, por lo que se radicó la queja administrativa con el número **********.

2) El veintinueve de octubre de dos mil trece, el Consejo de Justicia Administrativa del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México dictó resolución en el recurso de queja, declarándola infundada. Por lo que consideró no iniciar el procedimiento administrativo que se solicitó.

3) Inconforme con dicha determinación, ********** interpuso recurso de inconformidad, del que conoció el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, radicándolo con el expediente ********** y, por auto de diez de diciembre de dos mil trece, desechó el citado recurso.

4) Nuevamente inconforme, ********** promovió juicio de amparo, del que conoció el Juez Segundo de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, quien lo radicó con el expediente ********** y, por auto de dieciocho de junio de dos mil catorce, desechó la demanda por notoriamente improcedente, con fundamento en los artículos 61, fracción XIII, 5o., fracción I y 6o. de la Ley de Amparo, al considerar que el quejoso carece de legitimación, ya que el denunciante de una queja administrativa carece de interés jurídico para impugnar en amparo la resolución que la declara improcedente.

5) Al no estar conforme con tal determinación, ********** interpuso recurso de queja del que conoció el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito**, bajo el toca ********** y, por resolución de catorce de agosto de dos mil catorce, lo declaró **infundado**, en los siguientes términos:

"NOVENO.—Entre las cuestiones necesarias para resolver el asunto destacan los siguientes antecedentes relevantes: • **********, actor en el expediente administrativo **********, promovió queja administrativa contra el

Magistrado y secretario de Acuerdos, así como de la Magistrada de guardia y secretario de Acuerdos de guardia de la Segunda Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, por considerar que éstos incurrieron en diversas irregularidades.—• Por auto de veintisiete de agosto de dos mil trece, el Magistrado presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, ordenó tramitar la citada queja administrativa que fue radicada con el número **********.—• El veintinueve de octubre de dos mil trece, el Consejo de Justicia Administrativa del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México declaró **infundada la queja, por ende, no iniciar el procedimiento administrativo cuya instauración se solicitó**.—• Inconforme con lo anterior, el hoy recurrente, por conducto de su representante, interpuso recurso de inconformidad, del que conoció el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, con el número **********.—• El diez de diciembre de dos mil trece, la autoridad en cita **desechó** el medio de impugnación propuesto.—• **********, por propio derecho, presentó en vía directa demanda de amparo contra el acto y autoridad que a continuación se indican: 'III. Autoridades responsables: El Pleno de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, integrado por los Magistrados Miguel Ángel Terrón Mendoza, María Teresa Hernández Suárez, José Andrés Márquez González, Sergio Ramón Macedo López, Ana Rosa Miranda Nava, Luz María Angélica Alatorre Carbajal, José Castillo Ambriz, Fernando G. Hernández Campuzano, Luis César Fajardo de la Mora y Luis Octavio Martínez Quijada y la secretaria General del Pleno de la Sala Superior Diana Luz Orihuela Marín.—IV. Acto reclamado: **La resolución emitida por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, de fecha 10 de diciembre de 2013**, dentro del expediente **********, asignado al recurso de inconformidad interpuesto por Enrique Francisco González Garay, autorizado del hoy quejoso **********, en contra de la sentencia de fecha 29 de octubre de 2013, dictada por el Consejo de la Justicia Administrativa del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en la queja **********.' (fojas 18 y 19 ídem).—• El asunto en comento, por razón de turno, se remitió al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, el que, por ejecutoria de treinta de mayo de dos mil catorce, determinó carecer de competencia para conocer del asunto, y remitió los autos al Juzgado de Distrito en Materias de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, en turno para que se pronunciara respecto de su admisión, prevención o desechamiento en términos del artículo 107, fracción IV, de la Ley de Amparo.—• El Juez Segundo de

Distrito en Materias de Amparo y de Juicios Federales, en el Estado de México, con residencia en Toluca, a quien se remitió el asunto, por auto de dieciocho de junio de dos mil catorce, tuvo por recibidos los autos del juicio de amparo, así como sus anexos, aceptó la competencia planteada y se pronunció respecto de la inadmisión de la demanda, determinando desecharla de plano, en términos de los artículos 61, fracción XXIII, en relación con los numerales 5o., fracción I y 6o. todos de la Ley de Amparo, **al carecer de legitimación** el quejoso para acudir al juicio, dado que el citado acto reclamado no actualiza un perjuicio o agravio personal y directo en su esfera jurídica.—Al respecto, el a quo citó la jurisprudencia 1/2006, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1120 del Tomo XXIII, enero de 2006, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro siguiente: 'RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE.' y la diversa tesis aislada de rubro: 'RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. QUIEN PRESENTA UNA DENUNCIA O QUEJA CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN AMPARO LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINA LA INEXISTENCIA DE AQUÉLLA.'.—El auto en el que se contienen tales consideraciones constituye el acto recurrido en el presente recurso de queja.—Precisados que han quedado los antecedentes relevantes del presente asunto, este órgano colegiado procede a estudiar los agravios formulados por la parte recurrente.—Alega que la resolución del Juez de Distrito no se ajusta a lo previsto por el artículo 74 de la Ley de Amparo, porque de forma medular concluye que el quejoso, hoy recurrente, carece de interés jurídico para impugnar la resolución que determina no fincar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos (Magistrado, secretario de Acuerdos, Magistrada de guardia y secretario de guardia, todos de la Segunda Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez); sin embargo, señala que de acuerdo a la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once, el Estado Mexicano tiene el deber de proteger los derechos humanos contenidos tanto en la Constitución Federal como en los tratados internacionales en que fue parte, sin que se requiera un interés jurídico, sino que amplía su protección a un derecho objetivo (interés legítimo) que puede ser directo o indirecto, bastando para ello que se acredite la afectación real y actual en la esfera jurídica para que se analice ese derecho humano que resultó afectado.—Al respecto, precisa que el Juez de Distrito no hace mención del interés legítimo que tiene el recurrente, sino del jurídico, lo que resulta incorrecto, ya que la génesis del asunto deriva propiamente

en la conducta indebida de los citados servidores públicos, lo que afecta la tutela judicial efectiva de los administrados que acuden al órgano judicial a solicitar justicia, contenida en el artículo 17 constitucional, pues dada su falta de pericia en la materia, incumplen con los principios que deben regir su actuación, lo que se vincula con una afectación indirecta a que se administre justicia de manera pronta, expedita y completa en los asuntos sometidos a su conocimiento.—En ese sentido, arguye que su intención no es que se sancione a los funcionarios públicos, sino que se les conmine a examinar correctamente los asuntos, siendo que su actuar deficiente es violatorio del derecho humano de tutela judicial efectiva.—En esa tesitura, precisa que se incurre en una deficiencia, al resolverse que el quejoso carece de interés jurídico y aplicarse tesis que se contraponen con el nuevo sistema de protección constitucional, en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.—En ese contexto, indica que el Juez de Distrito sostiene que el quejoso debió acreditar un perjuicio, cuando en términos del artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, se eliminó dicho concepto para cambiarlo por el de 'afectación', que debe ser 'real y actual', al tratarse de un interés legítimo y no jurídico; de ahí que exista ambigüedad.—En torno a dicho tema, cita en apoyo las tesis de rubros: 'INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS.' e 'INTERÉS JURÍDICO E INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. CARACTERÍSTICAS DEL MÉTODO CONCRETO QUE DEBE UTILIZAR EL JUEZ PARA SU DETERMINACIÓN.'.—Por otra parte, expresa que la resolución impugnada resulta violatoria de los artículos 16 y 17 de la Constitución, relativos a los principios de fundamentación y motivación, toda vez que se desechó de plano la demanda de amparo, al considerarse que el quejoso no se encontraba legitimado para promover el juicio de amparo, siendo que en los párrafos quinto, sexto y séptimo del auto recurrido se menciona que: '… cualquier persona tiene derecho a presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos … Aunado a ello, el derecho conferido al gobernado en ese sentido constituye una mera facultad de formular quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos … Esto es así, porque el interesado puede presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, las cuales deben tramitarse conforme a las normas y procedimientos establecidos ...'.—Lo que reitera, legitima al recurrente a promover el juicio de amparo; de tal manera que deviene incongruente que se deseche la demanda de amparo, al no existir motivo, causa, razón y fundamento para tal efecto.—Asimismo, establece que se vulnera su derecho humano contenido en el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución, ante la falta de congruencia que debe satisfacer dicha resolución, dado que no contiene ningún fundamento en el que se apoye el Juez Federal

para determinar que el quejoso, hoy recurrente, carece de legitimación para acudir al juicio de amparo, para lo cual citó una tesis aislada que no le resulta obligatoria, por lo que solicita se ordene que se emita una nueva sentencia debidamente fundada y motivada, en la que se analicen cada una de las constancias correspondientes.—Ahora bien, los agravios formulados por el recurrente se estudiarán de manera conjunta, pues así lo permite el artículo 76 de la Ley de Amparo, ya que de manera sustancial expone que sí cuenta con interés legítimo para promover la acción constitucional, por lo que estima incongruente el desechamiento de la demanda, al no existir motivo, causa, razón y fundamento para tal efecto, y aplicarse la jurisprudencia que resulta contraria al nuevo sistema de protección constitucional, vigente a partir del seis de junio de dos mil once, los cuales **resultan inoperantes**, por las consideraciones siguientes: Sobre el particular, debe señalarse que: a) El juzgador de amparo aplicó, para desechar la demanda de amparo promovida por el recurrente, la jurisprudencia 1/2006, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1120 del Tomo XXIII, enero de 2006, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y contenido siguientes: 'RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE.—De conformidad con los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cualquier persona tiene derecho a presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las cuales se inicia, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente; sin embargo, como el régimen de responsabilidades relativo no tiene como propósito fundamental salvaguardar intereses particulares mediante el procedimiento sancionador, sino preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, el orden jurídico objetivo otorga al particular una mera facultad de formular quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, sin que pueda exigir de la autoridad una determinada conducta respecto de sus pretensiones, de ahí que aquél carezca de interés jurídico para impugnar en amparo la resolución que ordena el archivo del expediente por ser improcedente la queja o por no existir elementos para fincar responsabilidad administrativa.'.—b) El seis de junio de dos mil once, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se hicieron del conocimiento general diversas reformas constitucionales en materia de amparo, en específico, en el artículo 107, fracción I, de la Norma Fundamental.—A efecto de ejemplificar el anterior y actual contenido del citado numeral, se citan, en su parte conducente, de manera textual los siguientes apartados:

Texto anterior	Decreto de 6 junio de 2011
"'Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes: **I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada**.'	'Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: I. El juicio de amparo se seguirá siempre a **instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico**. **Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa**; …'

"Como se observa de la reforma constitucional antes señalada se reconoció, a diferencia del texto anterior –que indicaba que el juicio de amparo se seguiría siempre a instancia de parte agraviada–, que en la actualidad se establece esa conceptualización, agregando que tendrá ese carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la Norma Fundamental y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.—c) Mediante oficio presentado el veinticuatro de septiembre de dos mil doce, en la Oficina

de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, solicitaron la modificación de la jurisprudencia 2a./J. 1/2006 (antes referida), argumentando, en su parte conducente, lo siguiente: '… Ahora bien, este Tribunal Colegiado estima que con motivo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, en lo que interesa, se reformó el contenido de la fracción I del artículo 107 constitucional … De la transcripción anterior, se observa que el legislador atendiendo a que la realidad de la sociedad mexicana tiene a la pluralidad política y a la lucha social para lograr la incorporación al orden jurídico una serie de demandas sociales, estimó que ya no era posible exigir, en todos los casos, el acreditamiento de un «interés jurídico» para la promoción de la demanda de amparo, por lo que a efecto de generar nuevas posibilidades de acceso a la justicia, propuso la introducción de la figura del «interés legítimo», para la promoción del juicio de amparo de forma tal que pueda ser impugnado aquel acto de autoridad que si bien no afecta un derecho tutelado, sí la situación jurídica derivado del propio orden jurídico. En ese sentido, este Tribunal Colegiado estima que en cada caso deberá evaluarse si el promovente cuenta con la titularidad de un derecho, con interés legítimo, individual o colectivo, o con un interés simple ...'.[1]—d) Por acuerdo de uno de octubre de dos mil doce, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente respectivo con el número 14/2012; y por auto de diez de octubre de dos mil doce, el presidente de la Segunda Sala de ese Alto Tribunal determinó su avocamiento y ordenó remitir los autos a la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.—e) Así, el veintiuno de noviembre de dos mil doce, la solicitud de modificación de la jurisprudencia, previamente mencionada, fue resuelta, en el sentido siguiente: '**PRIMERO**.—Es procedente la solicitud de modificación de tesis de jurisprudencia formulada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.—**SEGUNDO**.—Es infundada la modificación de la tesis de jurisprudencia a que se refiere esta resolución.'.—En ese sentido, la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País sostuvo, para declarar infundada la modificación de la jurisprudencia, lo siguiente: '… Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la jurisprudencia 2a./J. 1/2006 no debe ser modificada.—Para corroborar esta afirmación, conviene reseñar las consideraciones de la ejecutoria correspondiente a la contradicción de tesis: El interés jurídico que hace procedente el juicio de amparo

[1] La información antes referida se obtuvo de la página electrónica siguiente: *http://www.scjn.gob.mx/PLENO/LASTA_contradicciones_tesis_asuntosvarios/Tesis%20Asuntos%20Varios/OCTUBRE/20121004/SolModJur-14-2012.pdf*

precisa de la afectación a un derecho subjetivo, entendiendo como tal, la facultad o potestad de exigencia que consigna la norma objetiva del derecho, y supone la conjunción de dos elementos inseparables: a) Una facultad de exigir; y, b) Una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia.—En cambio, la persona tiene una mera facultad o potestad cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una actuación particular, sin concederle un «poder de exigencia imperativa»; mientras que el interés simple se da cuando la norma sólo establece una situación que puede aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado.—Por tanto, tendrá legitimación sólo quien tenga interés jurídico y no cuando se tenga una mera facultad o potestad, o se tenga un interés simple, es decir, cuando la norma jurídica objetiva no establezca a favor del individuo alguna facultad de exigir.—Atento a lo anterior, y atendiendo el contenido de los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se llega a la conclusión de que si bien cualquier interesado tiene derecho a presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las cuales se inicia, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente, la norma jurídica objetiva no estableció a favor de los particulares interesados alguna facultad o potestad de exigir a la autoridad determinada conducta, correlativa a una obligación de que ésta la realice o acceda a sus pretensiones.—En otras palabras, el orden jurídico objetivo concedió a los particulares interesados una mera facultad o potestad de formular quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, sin otorgarles un poder de exigir de la autoridad una determinada conducta respecto de sus pretensiones.—En estas condiciones, el denunciante o promovente de una queja administrativa no tiene interés jurídico para impugnar en el juicio de amparo la resolución favorable al servidor público, que ordena el archivo del expediente, por ser improcedente la queja o no existir elementos para fincar responsabilidad administrativa, dado que el régimen de responsabilidades de los servidores públicos no tiene como propósito fundamental salvaguardar intereses particulares mediante el procedimiento sancionador, sino sólo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, de ahí que el orden jurídico objetivo otorga al interesado una mera facultad o potestad de formular quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, sin concederle la posibilidad de exigir de la autoridad una determinada conducta respecto de sus pretensiones.—Una vez sentado lo anterior, lo procedente es verificar si con la reforma del artículo 107, fracción I, de la Constitución, en la que se incluyó el concepto de interés legítimo para promover el juicio de amparo, se modifican las consideraciones que sirvieron de sustento de la jurisprudencia 2a./J. 1/2006.—En efecto, la reforma a la fracción I del artículo 107 constitucional, establece:

«… I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.—Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa; …».—Según la reforma constitucional, el promovente del amparo deberá aducir ser titular de un derecho (interés jurídico) o de un interés legítimo individual o colectivo, lo cual excluye al interés simple.—Con anterioridad a la reforma que se comenta, únicamente se consideraban dos tipos de interés, a saber, el jurídico y el simple, en la inteligencia de que sólo el primero legitimaba el ejercicio de la acción constitucional de amparo en defensa de lo que anteriormente se denominaba garantías individuales y, actualmente, derechos humanos.—Así las cosas, la reforma ha introducido un tercer tipo de interés (el legítimo) que todavía no ha sido definido con precisión por la doctrina o la jurisprudencia mexicana en el contexto de la acción de amparo.—Para estar en posición de definirlo, resulta necesario realizar el análisis de los conceptos de interés jurídico y simple, pues el legítimo se encuentra ubicado entre ambos y obviamente presenta semejanzas y diferencias entre éstos.—Debemos exponer brevemente el concepto que del «interés» y del «derecho subjetivo», por lo cual el tratadista alemán Rudolf Von Ihering, por la influencia que ha tenido en nuestra legislación dice: «Dos elementos constituyen el principio del derecho: uno sustancial, que reside en el fin práctico del derecho, que produce la utilidad, las ventajas, las ganancias que esto aseguran; otro formal, que se refiere a ese fin únicamente como medio, a saber: protección del derecho, acción de la justicia. Los derechos son intereses jurídicamente protegidos.[2]».—En consecuencia, deben distinguirse, conforme a esta teoría, dos clases distintas de intereses: los no protegidos y los protegidos jurídicamente por medio de la acción judicial. Los primeros podemos llamarlos intereses simples y consisten en la utilidad, el bien, el valor, el goce o el interés, que son las diversas ideas que entran en juego en el concepto que estamos definiendo. Dentro de este concepto de interés simple, Ihering comprende no sólo los bienes y valores materiales, sino bienes de carácter moral: la personalidad, la libertad, el honor, los lazos de familia, etcétera.—Lo primero que debemos observar es que el interés no es concebido con base en las normas positivas: el interés es un fenómeno psicológico, económico o de cualquier otra índole,

[2] *Cfr. Ihering, Rudolf Von, El Espíritu del Derecho Romano en las Diversas Fases de su Desarrollo, T. IV, De Bailly-Baillere e Hijos, Madrid, 1892, pág. 365.*

cuando Ihering señala este primer elemento sustancial del concepto del derecho subjetivo se coloca fuera del ámbito normativo y no lo determina con arreglo a él. Si el concepto del derecho subjetivo es un concepto jurídico, entonces debe ser determinado de manera normativa. Observa Kelsen que esta definición no es adecuada, porque se posee un derecho aunque no se tenga un interés concreto en él. La existencia de un derecho subjetivo solamente puede afirmarse con base en el derecho positivo[3].—El criterio que ha seguido la doctrina para la construcción del concepto de los derechos subjetivos, lo ha expresado Kelsen con toda claridad con las siguientes palabras: «… pues para aquellos desde cuyo punto de vista fue desarrollada toda la teoría del derecho subjetivo –el punto de vista que afirma un titular del interés, situado frente al orden jurídico; el punto de vista que se pregunta: ¿hasta qué punto me interesa el orden jurídico considerado como un medio útil para el logro de mis fines?; un punto de vista, por tanto, no inmanente sino trascendente al derecho–, la norma jurídica que estatuye un deber de obediencia a los mandatos de la autoridad, no es considerada en modo alguno como <su> derecho.»[4].—En esta línea argumentativa, se deben hacer las siguientes precisiones adicionales: 1) Los derechos subjetivos son y deben ser contenidos de las normas jurídicas; 2) Como ya fue observado, el elemento determinante del concepto es el de la protección jurídica por medio de la acción ante los tribunales y 3) Hay derechos subjetivos establecidos de manera abstracta y general (en las leyes) y de manera individual en los actos jurídicos configuradores de la esfera jurídica concreta de los individuos, estos actos jurídicos se encuentran en la base de la pirámide jurídica.—El término interés admite varias acepciones, en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, encontramos una que resulta útil para abordar el tema que nos ocupa: «**Interés: Inclinación del ánimo hacia un objeto, una persona, una narración, etc.**».—Como puede observarse, esta definición otorga al interés un contenido fundamentalmente psicológico en tanto se refiere a una inclinación del ánimo, aunque ocasionalmente el ánimo se vea inclinado a cuestiones jurídicas. Pero no basta este último tipo de inclinación, pues el ánimo, por sí solo, no es susceptible de producir consecuencias jurídicas; para ello, resulta indispensable la existencia de normas que otorguen consecuencias de derecho a las manifestaciones externas de ese ánimo.—En otros términos, el interés adquiere el carácter de jurídico cuando el objeto al cual se inclina el ánimo se encuentra tutelado por normas jurídicas. En ese sentido se ha pronunciado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis siguiente:[5]

---

[3] *Cfr. Cf. Kelsen, Teoría General del Estado, pág. 73.*
[4] *Cfr. Kelsen, Op. cit, pág. 75.*
[5] *Cfr.* Tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 52, Primera Parte, página 46.

«INTERÉS JURÍDICO PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO.—De acuerdo con el sistema consignado en la ley reglamentaria del juicio de garantías, el ejercicio de la acción constitucional está reservado únicamente a quienes resienten un perjuicio con motivo de un acto de autoridad o por la ley. Ahora bien, la noción de perjuicio para los efectos del amparo supone la existencia de un derecho legítimamente tutelado que, cuando es transgredido por la actuación de autoridad o por la ley, faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional correspondiente demandando que esa transgresión cese. Tal derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es lo que constituye el interés jurídico que la ley de la materia toma en cuenta para la procedencia del juicio de amparo. Sin embargo, es oportuno destacar que no todos los intereses que puedan concurrir en una persona merecen el calificativo de jurídicos, pues para que tal acontezca es menester que el derecho objetivo se haga cargo de ellos a través de una o varias de sus normas.».—El interés simple podrá ser de muy diversa índole en la medida en que el ánimo puede verse inclinado a cierta finalidad por motivos culturales, económicos, sociales, artísticos, religiosos o de cualquier otra índole distinta de la jurídica.—Atento a lo anterior, debe considerarse al interés jurídico como elemento esencial de la acción procesal conjuntamente con la pretensión. Lo anterior obedece a las siguientes consideraciones: Si se entiende que la acción consiste en la facultad de instar al órgano jurisdiccional a emitir, previos los trámites correspondientes, una sentencia que resuelva un conflicto o controversia del orden jurídico, únicamente pueden plantearse a través de ella aspectos del orden jurídico, por quien justifica ser titular del derecho subjetivo que aduce como fundamento de la sentencia cuyo dictado solicita.—El análisis y resolución de las acciones son propios de los órganos jurisdiccionales del Estado, pudiendo entender a éste en el sentido de orden jurídico como lo concibe Kelsen, quien sostiene la unidad de Estado y derecho al afirmar que «la esfera existencial del Estado posee validez normativa y no eficacia causal».[6] No es aceptable, pues, que sea función propia del Estado resolver conflictos ajenos al derecho.—Sólo quien es titular del derecho que pretende deba prevalecer mediante el dictado de la sentencia, se encuentra legitimado para ejercer la acción.—En conclusión, es titular de un interés jurídico la persona cuyo ánimo se encuentra inclinado a ejercer una acción procesal y cuenta con el derecho subjetivo que con ese motivo pretende aducir.—La pretensión es el contenido de la acción, con el objeto de que en la sentencia que dicte el Juez se anulen las irregularidades mencionadas cuando se habla de la violación del derecho subjetivo del actor. Para que la acción resulte procedente, debe existir una relación lógica entre el interés jurídico y la pretensión, pues, por una parte, para

[6] *Cfr. Kelsen, Hans, Teoría General del Estado, cit., pág. 21.*

que pueda prosperar la pretensión (obtener sentencia concordante con la pretensión) debe estar apoyada por el interés y, por otra, no puede aceptarse la existencia de interés jurídico cuando el logro de la pretensión resulta jurídicamente imposible, pues lo contrario llevaría al absurdo de estimar que es eficaz un interés en lograr lo que es imposible.—A diferencia del jurídico, el interés simple no legitima el ejercicio de la acción. Frecuentemente podrá darse, en un mismo asunto, una coincidencia entre los dos tipos de interés, pero el determinante para justificar el ejercicio de la acción es únicamente el jurídico.—En materia de amparo, la demostración del interés jurídico plantea un tema de procedencia pues, de no darse aquélla, la consecuencia será el sobreseimiento en el juicio y, en el caso contrario, una sentencia de fondo que podrá o no otorgar el amparo, pues ello dependerá de que se haya acreditado o no una violación a derechos humanos.—A reserva de encontrar el significado de interés legítimo, cabe señalar que, desde el momento en que la Constitución lo considera apto para legitimar el ejercicio de la acción de amparo, le atribuye el carácter de jurídico, pues sólo este último puede tener ese efecto, según las consideraciones que anteceden. Esto es así, porque al atribuirse al legítimo ciertas consecuencias de derecho –legitimación al promovente del amparo–, se le eleva a la categoría de jurídico. De ahí que resulte posible hablar de un interés jurídico en sentido amplio que abarca tanto al interés jurídico en sentido estricto o restringido, como al interés legítimo; en otras palabras, el interés legítimo resulta ahora ser un tipo de interés jurídico. Pero debe tenerse presente el segundo párrafo, fracción I del artículo 107 constitucional, que establece que «tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa», lo que significa que, por hacerse referencia a la titularidad de un derecho subjetivo, tratándose de esos actos, no opera el interés legítimo, sino solamente el jurídico, por lo que aquél sigue siendo considerado por la Constitución interés simple, en tanto no legitima el ejercicio de la acción.—Por otra parte, es de señalarse que desde el momento en que se emplea el término «**legítimo**» debe entenderse que se trata de un interés legalmente tutelado, en lo que coincide con el interés jurídico en sentido estricto y se distingue del interés simple que no supone esa tutela.—En otros términos, por legitimación debe entenderse la justificación jurídica de algo, como puede ser la de un interés que amerite jurídicamente ser protegido.—En esta tesitura, si tanto el interés jurídico como el legítimo se encuentran tutelados por normas jurídicas generales, es factible establecer su diferencia atendiendo al tipo de normas que a cada uno de ellos tutelan.—Las normas que tutelan al interés jurídico son susceptibles de generar derechos subjetivos en beneficio de personas determinadas; pueden ser individualizadas, de tal manera que se afecte inmediata y directamente el status jurídico de la persona. En cambio, las relativas

al interés legítimo no tienen la capacidad de generar derechos subjetivos.—Estas últimas normas son las que establecen los llamados intereses difusos y que se encuentran encaminadas a producir ciertos resultados en la sociedad o en algunos núcleos o grupos que la integran y que, como ella, carecen de personalidad jurídica, tienden a regular o a proteger a entidades sociales más o menos amplias, pero que carecen del atributo de la personalidad jurídica.—Mediante estas normas se pretende tutelar intereses colectivos, en la inteligencia de que no otorgan derechos subjetivos al grupo social por la sencilla razón de que éste carece de personalidad jurídica, ni a sus integrantes, porque no son ellos, en lo individual, los destinatarios de la norma. Las normas en cuestión tutelan intereses de una colectividad que carece de personalidad jurídica sin otorgar derechos subjetivos a sus integrantes.—De lo anterior se desprende que el interés jurídico supone la existencia de un derecho dentro de la esfera jurídica particular de un individuo (derecho subjetivo), es decir, que se encuentra dentro de su estatus jurídico; en cambio, el interés legítimo no supone una afectación directa al estatus jurídico, sino una indirecta, en la medida en que la persona sufre una afectación no en sí misma, sino por encontrarse ubicada en una especial situación frente al orden jurídico que le permite accionar para obtener el respeto a su interés jurídicamente tutelado, aunque no goce de un derecho subjetivo reflejo individual.—Además, puede estimarse que la afectación al interés legítimo se da en la medida en que el sujeto forma parte de un ente colectivo que, de manera abstracta, tiene interés en que el orden jurídico opere de manera efectiva, lo que explica que se hable de un interés individual o colectivo, pero en el entendido en que la afectación individual sólo podrá darse en la medida en que se forme parte de una colectividad interesada, pues, de lo contrario, se estaría en presencia de un interés jurídico o de un interés simple.—En esta línea argumentativa, se explica y le da sentido a la terminología usada en la reforma constitucional. La regulación del interés legítimo como condición de procedibilidad de la acción de amparo, lo que hace es extender el derecho subjetivo auténtico, no reflejo, consistente, como ya se dijo, en el ejercicio de la acción procesal.—Para explicar que el interés legítimo siempre supone una idea de pertenencia a una colectividad, no obstante que el precepto constitucional habla de un interés legítimo individual o colectivo, puede señalarse que independientemente de la afectación al grupo al que pertenece el quejoso, podría producirse una más ubicada o concreta respecto de él.—En otros términos, si el agravio jurídico es susceptible de individualizarse en persona concreta independientemente de su pertenencia o no a un grupo, se está en presencia de un interés jurídico; pero si el agravio únicamente se da en la medida en que se pertenece a un grupo, entonces se estará frente a un interés legítimo.—De todo lo anterior, se llega a la conclusión de que la reforma del artículo 107, fracción I, de la Constitución, por medio de la cual se incorporó el

concepto de interés legítimo, no genera la modificación de la jurisprudencia **2a./J. 1/2006**.—Se dice lo anterior, en razón de que el denunciante de una queja administrativa, no se **ubica dentro de los supuestos de interés legítimo para instar el juicio de amparo, pues no lo hace con la finalidad de proteger intereses colectivos o difusos encaminados a regular o a proteger a entidades sociales más o menos amplias pero que carecen del atributo de la personalidad jurídica.—En esta línea argumentativa, es de concluirse que continúa vigente la consideración en el sentido de que el denunciante o promovente de una queja administrativa no tiene interés jurídico para impugnar en el juicio de amparo la resolución favorable al servidor público, que ordena el archivo del expediente, por ser improcedente la queja o no existir elementos para fincar responsabilidad administrativa, dado que el régimen de responsabilidades de los servidores públicos no tiene como propósito fundamental salvaguardar intereses particulares mediante el procedimiento sancionador, sino sólo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate; de ahí que el orden jurídico objetivo otorga al interesado una mera facultad de formular quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, sin concederle la posibilidad de exigir de la autoridad una determinada conducta respecto a sus pretensiones**.—Por estos motivos, esta Segunda Sala no encuentra motivo por el cual se deba modificar o aclarar la jurisprudencia 2a./J. 1/2006, por lo que debe mantenerse en sus términos. …'.—De la transcripción que antecede, se observa que con motivo de la solicitud de modificación a la jurisprudencia 2a./J. 1/2006, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ese propio órgano constitucional en la ejecutoria de veintiuno de noviembre de dos mil doce, derivada del expediente 14/2012, hizo una interpretación del reformado artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.—Sobre el particular, sostuvo grosso modo, lo siguiente: 1) Que según la reforma constitucional, el promovente del amparo debe aducir ser titular de un derecho (interés jurídico) o de un interés legítimo individual o colectivo, lo cual excluye al interés simple.—2) Que con anterioridad a la reforma, únicamente se consideraban dos tipos de interés, a saber, el jurídico y el simple, en la inteligencia de que sólo el primero legitimaba el ejercicio de la acción constitucional de amparo en defensa de lo que anteriormente se denominaba garantías individuales y, actualmente, derechos humanos.—3) Que la reforma constitucional introdujo un tercer tipo de interés (el legítimo).—4) Que en el amparo, la demostración del interés jurídico plantea un tema de procedencia, pues de no darse, la consecuencia será el sobreseimiento en el juicio y, en el caso contrario, una sentencia de fondo que podrá o no otorgar el amparo, ya que ello dependerá de que se haya acreditado o no una violación a los derechos humanos.—

5) Que a reserva de encontrar el significado de interés legítimo, desde el momento en que la Constitución lo considera apto para legitimar el ejercicio de la acción de amparo, le otorga el carácter de jurídico, porque al atribuirse al legítimo ciertas consecuencias de derecho –legitimación al promovente del amparo–, se eleva a la categoría de jurídico.—6) Que actualmente (con motivo de la reforma constitucional) es posible hablar de un interés jurídico en sentido amplio que abarca tanto al interés jurídico en sentido estricto o restringido como al interés legítimo, es decir, que el interés legítimo resulta ahora ser un tipo de interés jurídico.—7) Que debe tenerse presente el segundo párrafo, fracción I del artículo 107 constitucional, que establece que 'tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa', lo que significa que, por hacerse referencia a la titularidad de un derecho subjetivo, tratándose de esos actos, no opera el interés legítimo sino solamente el jurídico, por lo que aquél sigue siendo considerado por la Constitución interés simple en tanto no legitima el ejercicio de la acción.—8) Que desde el momento en que se emplea el término 'legítimo', debe entenderse que se trata de un interés legalmente tutelado, en lo que coincide con el interés jurídico en sentido estricto y se distingue del interés simple que no supone esa tutela.—9) Que las normas que tutelan al interés jurídico son susceptibles de generar derechos subjetivos en beneficio de personas determinadas; pueden ser individualizadas, de tal manera que se afecte inmediata y directamente el estatus jurídico de la persona. En cambio, las relativas al interés legítimo no tienen la capacidad de generar derechos subjetivos; estas últimas normas son las que establecen los llamados intereses difusos y que se encuentran encaminadas a producir ciertos resultados en la sociedad o en algunos núcleos o grupos que la integran y que, como ella, carecen de personalidad jurídica, amén de que tienden a regular o a proteger a entidades sociales más o menos amplias pero que carecen del atributo de la personalidad jurídica.—10) Que el interés jurídico supone la existencia de un derecho dentro de la esfera jurídica particular de un individuo (derecho subjetivo), es decir, que se encuentra dentro de su estatus jurídico; en cambio, el interés legítimo no supone una afectación directa al estatus jurídico, sino una indirecta, en la medida en que la persona sufre una afectación no en sí misma, sino por encontrarse ubicada en una especial situación frente al orden jurídico que le permite accionar para obtener el respeto a su interés jurídicamente tutelado, aunque no goce de un derecho subjetivo reflejo individual. 11) Que **para explicar que el interés legítimo siempre supone una idea de pertenencia a una colectividad, no obstante que el precepto constitucional habla de un interés legítimo individual o colectivo**, puede señalarse que independientemente de la afectación al grupo al que pertenece el quejoso, podría producirse una más ubicada o

concreta respecto de él. Es decir, que si el agravio jurídico es susceptible de individualizarse en persona concreta independientemente de su pertenencia o no a un grupo, se está en presencia de un interés jurídico; pero **si el agravio únicamente se da en la medida en que se pertenece a un grupo, entonces se estará frente a un interés legítimo**.—Asimismo, en la parte in fine, se advierte que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó, derivado de la interpretación del actual contenido del artículo 107 de la Constitución, **que el denunciante de una queja administrativa no se ubica dentro de los supuestos de interés legítimo** para instar el juicio de amparo, **pues no lo hacía con la finalidad de proteger intereses colectivos o difusos encaminados a regular o a proteger a entidades sociales más o menos amplias, pero que carecen del atributo de la personalidad jurídica**.—Razón por la cual, concluyó la Segunda Sala del Alto Tribunal del País, la reforma del artículo 107 de la Constitución, por medio de la cual se incorporó el concepto de interés legítimo, no generó la modificación de la jurisprudencia **2a./J. 1/2006**, por lo que **continuaba vigente la consideración en el sentido de que el denunciante o promovente de una queja administrativa, como en el caso sucede, no tiene interés para impugnar en el juicio de amparo la resolución favorable al servidor público, que ordena el archivo del expediente, por ser improcedente la queja o no existir elementos para fincar responsabilidad administrativa.—Ello, porque el régimen de responsabilidades de los servidores públicos no tiene como propósito fundamental salvaguardar intereses particulares mediante el procedimiento sancionador, sino sólo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate; de ahí que el orden jurídico objetivo otorga al interesado una mera facultad de formular quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, sin concederle la posibilidad de exigir de la autoridad una determinada conducta respecto a sus pretensiones**.—De ahí que si la jurisprudencia de que se habla no fue modificada en su contenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sigue siendo de observancia general y, por ello, vinculante en su aplicación, tanto para el Juez de Distrito, como para este Tribunal Colegiado, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo; de tal manera que su aplicación no es contraria al nuevo sistema de protección constitucional como lo expone el agraviado.—Lo anterior, en virtud de que, lejos de ser abandonadas las consideraciones mencionadas en la jurisprudencia 2a./J. 1/2006, éstas fueron complementadas con lo indicado en el expediente 14/2012, relativo a la solicitud de modificación del criterio antes referido, pues si bien al momento de ser emitida aquella tesis, el actual contenido del artículo 107 de la Constitución era diverso al que se encuentra en vigor, lo cierto es que en este último expediente el máximo intérprete analizó el aspecto relativo al inte-

rés legítimo acorde a la reforma constitucional, mencionando que debía seguir rigiendo el propio criterio, dado que el denunciante de una queja administrativa no se ubica dentro de los supuestos de interés legítimo para instar el juicio de amparo, habida cuenta que no lo hace con la finalidad de proteger intereses colectivos o difusos encaminados a regular o a proteger a entidades sociales más o menos amplias, pero que carecen del atributo de la personalidad jurídica.—Dicho de otro modo, lo sustentado en el expediente 14/2012, relativo a la solicitud de modificación de la jurisprudencia 2a./J. 1/2006, complementa lo ya esbozado en esta última, pues el Alto Tribunal del País determinó que era infundada la solicitud de modificación de la tesis, dado que la reforma del artículo 107, fracción I, de la Constitución, por medio de la cual se incorporó el concepto de interés legítimo, no generaba algún cambio en la jurisprudencia en estudio.—Entonces, si a juicio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el criterio plasmado en la tesis jurisprudencial, cuya modificación se solicitó, acorde a la interpretación del reformado artículo 107, fracción I, de la Norma Fundamental, no fue alterado, ello trae como resultado que no haya perdido su asidero constitucional, por lo que las consideraciones referidas en el expediente 14/2012, de su índice, complementan lo esbozado en la jurisprudencia 2a./J. 1/2006; de ahí que siga prevaleciendo el propio criterio.—En tales condiciones, al haberse pronunciado la Segunda Sala del Máximo Tribunal sobre el tema debatido, con base en la interpretación del nuevo contenido del artículo 107 de la Constitución, en el expediente 14/2012, relativo a la solicitud de modificación de la jurisprudencia 2a./J. 1/2006, es evidente que los argumentos expuestos por el recurrente son **inoperantes**, pues se insiste, sus razonamientos están encaminados a controvertir las consideraciones analizadas por nuestro Más Alto Tribunal y, en términos de lo dispuesto por el citado artículo 217 de la Ley de Amparo, su contenido es de observancia obligatoria.—Esto es, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pese a que sea una interpretación de la ley, tiene que considerarse obligatoria; a fin de demostrar lo anterior, se transcribe el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prevé, en la parte que interesa, lo siguiente: '**Artículo 94.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. … **La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución**. …'.—Por otra parte, la Ley de Amparo dispone en su artículo 217 lo siguiente: '**Artículo 217.** La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decrete el Pleno, y además para

los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.—La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente. …'.—De los numerales transcritos se aprecia que constitucionalmente se prevé la obligatoriedad de la jurisprudencia que emitan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación que se realice de la Constitución y de normas generales; y que la ley fijará los términos de dicha obligatoriedad.—Igualmente, la Ley de Amparo establece que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando en Pleno o en Salas, es obligatoria, entre otros órganos, para los Tribunales Colegiados y Jueces de Distrito.—Asimismo, se parte de la base de que el criterio asumido en la jurisprudencia, cuya aplicación controvierte el agraviado, obedece a la interpretación de la ley, sin que este Tribunal Colegiado esté autorizado a establecer un criterio diverso o a analizar el cuestionamiento relativo a que es incorrecto el criterio asumido en la jurisprudencia en comento, habida cuenta que, por disposición constitucional y legal, está obligado a acatar el criterio contenido en ella, más aún porque su interpretación ya se realizó conforme a las disposiciones vigentes (artículo 107 constitucional) en la solicitud de modificación de la jurisprudencia 2a./J. 1/2006, en el expediente 14/2012, del índice de la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, argumentos que complementan el criterio enunciado.—Sirve de criterio orientador, por analogía, la jurisprudencia P./J. 38/2002,[7] emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible con los datos, rubro y texto, que a continuación se insertan: 'JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SE ENCUENTRA OBLIGADO A APLICARLA, SIEMPRE QUE SEA PROCEDENTE, AL JUZGAR LA LEGALIDAD DE UN ACTO O RESOLUCIÓN FUNDADOS EN ESA LEY.—De acuerdo con lo establecido por los artículos 94, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 192 de la Ley de Amparo, que fijan los términos en que será obligatoria la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tribunal jurisdiccional referido debe aplicar la jurisprudencia sustentada sobre la inconstitucionalidad de una ley, porque en el último dispositivo citado no se hace ningún distingo sobre su obligatoriedad atendiendo a la materia sobre la que versa; además, si bien es cierto que los tribunales de esa

[7] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 5.

naturaleza carecen de competencia para resolver sobre la constitucionalidad de leyes, también lo es que al aplicar la jurisprudencia sobre esa cuestión se limitan a realizar un estudio de legalidad relativo a si el acto o resolución impugnados respetaron el artículo 16 constitucional, concluyendo en sentido negativo al apreciar que se sustentó en un precepto declarado inconstitucional por jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte, sin que sea aceptable el argumento de que al realizar ese estudio se vulnera el principio de relatividad de las sentencias de amparo, pues éste se limita a señalar que en las mismas no se podrá hacer una declaración general sobre la inconstitucionalidad de la ley o acto que motivare el juicio y que sólo protegerán al individuo que solicitó la protección constitucional, ya que en el supuesto examinado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al cumplir con la obligación que se le impone de aplicar la jurisprudencia en relación con el caso concreto que resuelve, no invalida la ley ni declara su inaplicabilidad absoluta. Por otro lado la obligatoriedad referida responde al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Carta Fundamental, conforme al cual no deben subsistir los actos impugnados ante un tribunal cuando se funden en preceptos declarados jurisprudencialmente por la Suprema Corte como contrarios a aquélla. El criterio aquí sostenido no avala, obviamente, la incorrecta aplicación de la jurisprudencia que declara inconstitucional una ley, de la misma manera que, guardada la debida proporción, una norma legal no se ve afectada por su incorrecta aplicación.'.—De modo que con la aplicación de la jurisprudencia en comento se da respuesta integral al fondo del tema planteado, en torno a que el juicio de amparo es improcedente, en términos de los artículos 61, fracción XXIII, en relación con los numerales 5o., fracción I y 6o., todos de la Ley de Amparo, cuando se reclame la resolución que declare improcedente la queja administrativa interpuesta contra algún servidor público; de manera que es innecesario retomar su análisis.—Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 1a./J. 14/97,[8] emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes: 'AGRAVIOS INOPERANTES. INNECESARIO SU ANÁLISIS CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA.—Resulta innecesario realizar las consideraciones que sustenten la inoperancia de los agravios hechos valer, si existe jurisprudencia aplicable, ya que, en todo caso, con la aplicación de dicha tesis se da respuesta en forma integral al tema de fondo planteado.'.—Así las cosas, no escapa de la atención de este Tribunal Colegiado el contenido de la jurisprudencia 1a./J. 63/2009,[9] de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en

[8] Publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-2000, Tomo VI, Materia Común, Jurisprudencia SCJN, tesis 34, página 28.
[9] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, materia común, página 59.

la que sostiene que el interés sea jurídico o legítimo no debe indefectiblemente acreditarse cuando se presenta la demanda, ni ser analizado forzosamente en el primer auto, por la simple y sencilla razón de que se trata de una cuestión que puede ser materia de prueba durante la secuela procesal del juicio; de modo que a priori sólo podría desecharse la demanda siempre que el motivo de improcedencia sea **manifiesto** (que se advierta en forma patente y absolutamente clara) **e indudable** (que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trata se actualiza en el caso), es decir, cuando sea evidente, claro, fehaciente e indiscutible, hipótesis que en el caso sí se actualizan, pues la naturaleza del acto reclamado en la demanda de amparo que se desechó en el auto recurrido (resolución que decide acerca de la inexistencia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos), no variaría o cambiaría, aun admitiéndose la demanda y teniendo la oportunidad el quejoso de ofrecer pruebas, ya que es evidente e indiscutible que dicha naturaleza del acto no se lograría cambiar y, por el contrario, lo único que se propiciaría con la admisión de la demanda es un retardo injustificado de la impartición de justicia, porque el resultado sería el mismo; de ahí que la actuación del Juez de Distrito resulta correcta, al desechar por su notoria y manifiesta improcedencia el juicio de amparo intentado por el recurrente.—Ahora bien, el argumento del recurrente cuando sostiene que se violan en su perjuicio los artículos 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a los principios de fundamentación y motivación y de congruencia que deben colmar todos los actos de autoridad, pues considera que de manera inconstitucional el Juez de Distrito desechó de plano la demanda de amparo, con el simple argumento de que el quejoso no se encontraba legitimado, siendo que del contenido de la determinación recurrida se evidencia su legitimación.—Es **infundado**, pues como ha quedado precisado en líneas que anteceden y contrario a lo aseverado, el Juez Federal acertadamente citó los fundamentos legales y motivos por los que el juicio de amparo intentando resulta improcedente, ya que al efecto señaló los dispositivos legales aplicables –artículo 61, fracción XXIII, en relación con los numerales 5o., fracción I y 6o., todos de la Ley de Amparo–, así como los motivos y causas por las que el inconforme carece de legitimación para instar dicho juicio constitucional, tema que ha sido asumido por el Máximo Tribunal del País en la jurisprudencia 2a./J. 1/2006, ya citada, cuya aplicación no contraviene el nuevo sistema, sin que este Tribunal Colegiado esté facultado para establecer un criterio diverso al ya asumido en aquella jurisprudencia en la que se apoyó el Juez al desechar la demanda.—Asimismo, no pasa inadvertido lo precisado por el recurrente, en el sentido de que, al resolverse respecto de la demanda de amparo, se debió tener en cuenta la reforma al artículo 1o. de la Constitución Federal, la que dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Carta Magna y los tratados internacionales favo-

reciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.—**Ello es así, pues el principio *pro homine* tiene como fin acudir a la norma más protectora y/o a preferir la interpretación de mayor alcance de ésta, al reconocer o garantizar el ejercicio de un derecho fundamental; o bien, en sentido complementario, aplicar la norma y/o interpretación más restringida, al establecer limitaciones y restricciones al ejercicio de los derechos humanos**.—Siendo aplicable, en lo conducente, la tesis aislada 1a. XXVI/2012 (10a.), de la Primera Sala del Máximo Tribunal del País, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 659, de rubro y texto siguientes: 'PRINCIPIO *PRO PERSONAE*. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL.—El segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de los que México es parte, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio *pro personae* que es un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual debe acudirse a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios. Esto implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio. Por tanto, la aplicación del principio pro personae en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que debe utilizarse imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada protección y el desarrollo de la jurisprudencia emitida en la materia, de manera que represente el estándar mínimo a partir del cual deben entenderse las obligaciones estatales en este rubro.'.—Sin embargo, este principio constitucional, aun cuando implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para la persona, es decir, que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio, **de ninguna manera implica que**

dicha interpretación suponga desconocer a la ley en cada caso hasta lograr su mayor beneficio, ni mucho menos a ignorar la norma realmente aplicable en la especie.—En efecto, la reforma constitucional relacionada con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona –principio pro persona o *pro homine*–, no implica que los juzgados y tribunales mexicanos dejen de llevar a cabo sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la citada reforma, sino que dichos cambios sólo conllevan a que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona, respecto de la institución jurídica que se analice, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional –**legalidad**, igualdad, **seguridad jurídica**, debido proceso, acceso efectivo a la justicia y cosa juzgada–, ya que de hacerlo se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función.—Por tanto, si bien los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de acceso a la impartición de justicia –acceso a una tutela judicial efectiva–, **lo cierto es que tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar la ley en cada caso hasta lograr su mayor beneficio, ni mucho menos a ignorar la norma realmente aplicable en la especie, pues tal proceder equivaldría a que los tribunales dejaran de aplicar los demás principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, provocando con ello un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, ya que se desconocería la forma de proceder de tales órganos, además de que se trastocarían las condiciones de igualdad procesal de los justiciables**.—Sustentan las consideraciones anteriores las tesis aisladas 2a. LXXXI/2012 (10a.)[10] y 2a. LXXXII/2012 (10a.),[11] de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubros y textos dicen: 'DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS DEMÁS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.—Si bien los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de acceso a la impartición de justicia –acceso a una tutela judicial efectiva–, lo cierto es que tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la pro-

[10] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIV, Tomo 2, noviembre de 2012, página 1587.
[11] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIV, Tomo 2, noviembre de 2012, página 1587.

cedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, pues tal proceder equivaldría a que los tribunales dejaran de aplicar los demás principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, provocando con ello un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, ya que se desconocería la forma de proceder de tales órganos, además de que se trastocarían las condiciones de igualdad procesal de los justiciables.'.—'PRINCIPIO PRO PERSONA O *PRO HOMINE*. FORMA EN QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES DEBEN DESEMPEÑAR SUS ATRIBUCIONES Y FACULTADES A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.—Si bien la reforma indicada implicó el cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional –principio pro persona o *pro homine*–, ello no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de llevar a cabo sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la citada reforma, sino que dicho cambio sólo conlleva a que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica que se analice, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional –legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada–, ya que de hacerlo se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función.'.—Por tanto, la aplicación del principio pro persona no puede servir como fundamento para considerar procedentes por sí solas las acciones intentadas por los justiciables. Lo anterior es así, toda vez que, se reitera, la interpretación pro persona se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de los derechos humanos ante la existencia de dos normas que regulan o restringen el derecho de manera diversa, a efecto de elegir cuál será la aplicable al caso concreto, lo que, por un lado, permite definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues la existencia de varias posibles soluciones a un mismo problema, obliga a optar por aquella que protege en términos más amplios, lo que implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho de la manera más extensiva y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo, si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio. En consecuencia, la utilización de este principio, en sí mismo, no puede ser invocado como fundamento para no desestimar las pretensiones de los gobernados.—En ese tenor, y de acuerdo al criterio jurisprudencial invocado por el Juez Federal y retomado por este Tribunal Colegiado, cuya observancia resulta obligatoria, en términos de lo dispuesto por el artículo

217 de la Ley de Amparo, se estima correcta la determinación asumida por el Juez de Distrito en el acuerdo recurrido y, con base en las consideraciones expresadas, se impone declarar **infundado** el presente recurso de queja interpuesto contra el auto de dieciocho de junio de dos mil catorce, emitido en el juicio de amparo indirecto **********."

• **Antecedentes de la resolución emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el recurso de queja** **********:

1) ********** interpuso recurso de queja administrativa, en contra de un funcionario del Poder Judicial del Estado de México.

2) El Consejo de la Judicatura del Estado de México emitió resolución en el recurso de queja, en el que determinó la no existencia de responsabilidad administrativa.

3) Inconforme con tal resolución, ********** promovió juicio de amparo, del que conoció el Juez Segundo de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, quien lo radicó con el expediente ********** y, por auto de veintiséis de junio de dos mil catorce, desechó la demanda por notoriamente improcedente, con fundamento en los artículos 61, fracción XIII, 5o., fracción I y 6o. de la Ley de Amparo, al considerar que el quejoso, al ser el denunciante de una queja administrativa, carece de interés jurídico y legítimo para impugnar en amparo la resolución que la declara improcedente.

4) Al no estar conforme con dicha determinación, **********, interpuso recurso de queja del que conoció el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito**, bajo el toca ********** y, por resolución de veintinueve de agosto de dos mil catorce, lo declaró **fundado**, en los siguientes términos:

"SÉPTIMO.—**Análisis de los agravios, fundamentos legales y decisión**. En el único de los agravios que formula el recurrente, argumenta que le causa agravios el proveído de veintiséis de junio de dos mil catorce, dictado por el Juez Segundo de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Civiles Federales del Segundo Circuito, en donde determina desechar de plano la demanda de amparo, estimando indebidamente la actualización de la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo.—Señala que el a quo considera que se actualiza la citada causal de improcedencia, sosteniendo, esencialmente, que el promovente carece de interés jurídico o legítimo, porque no se beneficia ni le perjudica la resolución que en el caso pronuncie el Consejo de la Judica-

tura en asuntos de disciplina de los juzgadores del Poder Judicial del Estado de México y que el interés del recurrente no está respaldado en ley, en términos de la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo.—Agrega que el juicio de amparo figura como una de las instituciones más importantes que el derecho mexicano ha aportado al ámbito jurídico, internacional y doméstico y su importancia deviene de su carácter proteccionista en contra de actos del Estado mismo, efecto de limitar la arbitrariedad de sus actuaciones y mediante la protección de los derechos humanos.—Indica que si bien uno de los requisitos fundamentales para acudir al juicio de amparo es el contar con un interés jurídico o legítimo, respecto de la afectación a la esfera jurídica de todo gobernado por un acto de autoridad, el a quo determina incorrectamente que el suscrito carece de tal interés, al no existir un precepto legal que actualice dicho interés.—Sostiene que hay casos en que la declaratoria o no de responsabilidad administrativa de un servidor público tiene efectos jurídicos en la esfera del denunciante o quejoso en el procedimiento respectivo, lo anterior, porque los promoventes del procedimiento administrativo derivado de la denuncia o queja pueden ser partes en el procedimiento mismo, el Ministerio Público o el ofendido en procesos penales, en términos del artículo 118, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México.—Argumenta que en tales circunstancias, los posibles beneficios o perjuicios que la resolución que dicte el Consejo de la Judicatura del Estado en un procedimiento disciplinario, debe valorarse para determinar si en un caso en concreto se actualiza o no el interés jurídico necesario para acudir al juicio de derechos fundamentales y si se admite o no la demanda. Al respecto, cita el criterio de rubro: 'CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL. LAS DETERMINACIONES QUE IMPONE EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO POR LOS ARTÍCULOS 286 Y 287 DE LA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES DEL FUERO COMÚN DEL DISTRITO FEDERAL, HACEN PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 24 DE ABRIL DE 2003).'.—Aduce que de la tesis en comento, el Tribunal Colegiado consideró las consecuencias jurídicas que derivan de la declaración o no de responsabilidad administrativa del servidor público, considerando lo que la propia ley establece para los efectos que la misma causa sobre el promovente del procedimiento disciplinario.—Indica que en el caso que nos ocupa, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, la resolución de no responsabilidad administrativa actualiza la posibilidad de que se sujete al denunciante al procedimiento respectivo sobre responsabilidad civil y penal que corresponda, luego, tal precepto otorga al promovente y quejoso el interés jurídico necesario, derivado de que podría afectarse su esfera jurídica de derechos, al sujetarlo a un procedimiento de responsabilidad civil y penal, derivado de la denuncia correspondiente, aunado a ser parte en el procedimiento mismo

del que deriva la denuncia de responsabilidad administrativa.—Arguye que el Juez del conocimiento dispone que no existe una afectación a la esfera jurídica del quejoso, respaldándose en criterios creados antes de que se flexibilizaran los requisitos para acudir en juicio de amparo, en virtud de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once.—Agrega que lo anterior lo deja en estado de indefensión e inseguridad jurídica, restringiendo su acceso a la justicia o tutela judicial efectiva, en términos del numeral 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.—**Los argumentos anteriores resultan sustancialmente fundados**.—Previo a sustentar el razonamiento anterior, conviene decir que del escrito inicial de demanda de amparo se desprende que se reclamó, sustancialmente, la resolución de veintiuno de mayo de dos mil catorce, dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de México, que resolvió que no era posible determinar si hay responsabilidad administrativa por parte del Juez Civil de Primera Instancia del Distrito Judicial de Valle de Bravo, Estado de México.—De la correspondiente demanda conoció el Juez Segundo de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, quien, previos requerimientos, mediante proveído de veintiséis de junio de dos mil catorce, consideró actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 5o., fracción I, de la misma ley, por lo que desechó de plano la demanda de amparo, ya que consideró que la resolución impugnada no afecta los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, para demandar el amparo y protección de la Justicia Federal.—Al efecto, el Juez de Distrito señaló que el interés jurídico es uno de los presupuestos para promover el juicio de amparo, en términos de los artículos 1o., 6o. y 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, ya que el ejercicio de la acción constitucional está reservado a quien resiente un perjuicio o menoscabo real y actual en su esfera jurídica con motivo de la norma o acto reclamado, es decir, la existencia de un derecho legítimamente tutelado que faculta al titular para acudir ante el órgano jurisdiccional de amparo demandando el cese de esa violación.—Que ese derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo lo constituye el interés jurídico, que la Ley de Amparo toma en cuenta para la procedencia del juicio de amparo.—Que en ese entendido, agregó el Juez de Distrito, si la parte agraviada tilda de inconstitucional la resolución emitida el veintiuno de mayo de dos mil catorce, por el Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de México, donde se establece que no es posible determinar si hay responsabilidad administrativa por parte del Juez Civil de Primera Instancia del Distrito Judicial de Valle de Bravo, **es indudable que carece de interés jurídico para impugnar tal determinación a través del juicio de amparo indirecto**, pues el Consejo de la Judicatura del Estado de México tiene la naturaleza de una autoridad de carácter administrativo y no jurisdiccional; en ese sentido, las funciones que desempeña dicho Consejo serán

administrativas, por lo que no se contrapondrán a las funciones eminentemente jurisdiccionales que desempeñan los juzgados y tribunales del propio Estado.—De ahí, agregó que el Consejo de la Judicatura habrá de desempeñar sus funciones, de conformidad con los principios básicos asentados en la Carta Fundamental y en las normas reglamentarias que de ella emanen, esto es, que todas las decisiones de dicho consejo estarán sometidas, como las de cualquier autoridad, al estricto cumplimiento del principio de legalidad, descartando cualquier posibilidad de procedimientos discrecionales u oficiosos.—El Juez del conocimiento citó los artículos 118 y 119 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, indicando que corresponde al Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado resolver sobre las quejas o denuncias administrativas contra los servidores públicos del Poder Judicial Estatal, tomando en consideración lo previsto por dicho ordenamiento, y que las personas señaladas en el numeral 118 de tal ley, podrán presentar denuncia o querella, a fin de proceder en contra de los servidores públicos.—El Juez de Distrito indicó que el procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos es un acto administrativo de control interno que tiene como objetivo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate. Empero, que una vez que el Consejo de la Judicatura del Estado de México, resuelve la controversia relativa a la responsabilidad de un funcionario en relación con la queja presentada en su contra, ninguno de los denunciantes cuenta con legitimación para impugnar esa determinación mediante el juicio de amparo.—Lo anterior es así, señaló el a quo, pues **dicha denuncia constituye parte de un procedimiento administrativo y no jurisdiccional, en el que el denunciante tenga la calidad de parte**, inclusive, la ley de la materia, de ninguna forma, contempla la posibilidad de impugnar el procedimiento administrativo de responsabilidad ni su resolución, en razón de que el encargo de la vigilancia, disciplina y honestidad de los funcionarios judiciales del Estado de México compete al citado Consejo de la Judicatura, y es el que vela por el comportamiento de sus funcionarios; de tal manera que sus resoluciones en este aspecto deben estimarse como inatacables por el particular, por carecer de un interés jurídico legalmente protegido por la ley que le permita impugnar esa determinación; de tal manera que es el Poder Judicial de esta entidad federativa en quien radica la legitimación de decidir si la conducta de los funcionarios judiciales, amerita ser objeto de disciplina y de imposición de alguna corrección.—Agregó el Juez del conocimiento, que **la única persona que podría resentir un agravio personal y directo sería el funcionario contra quien se formuló la queja, en el supuesto de que la resolución le fuera desfavorable, y no así la parte denunciante, por no contar con un derecho respaldado en la ley**.—A mayor abundamiento, señaló que el régimen de responsabilidades no tiene como propósito fundamental salvaguardar intereses particulares mediante el

procedimiento sancionador, sino preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate y, por tanto, el orden jurídico objetivo otorga al particular una mera facultad de formular quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, sin que pueda exigir de la autoridad una determinada conducta respecto de sus pretensiones.—Al respecto, señaló la jurisprudencia 1/2006, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE.'.—Así como las diversas de rubros: 'RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE QUE FORMULÓ LA QUEJA QUE MOTIVÓ EL PROCEDIMIENTO RELATIVO EN CONTRA DE UN FUNCIONARIO DEL PODER JUDICIAL, CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA DETERMINACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.' e 'INTERÉS JURÍDICO. NO LO DEMUESTRA EL QUEJOSO POR EL HECHO DE HABER FORMULADO UNA DENUNCIA EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 109 CONSTITUCIONAL Y 12 Y 13 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.'.—En tales condiciones, el Juez de Distrito, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 61, fracción XII, en relación con el numeral 5o., fracción I, ambos de la Ley de Amparo, resolvió **desechar de plano por su manifiesta e indudable improcedencia la demanda** promovida por **********, **por conducto de su apoderado** **********, contra actos del **Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de México**.—Así, como se adelantó, **resulta sustancialmente fundado** el agravio donde la parte recurrente aduce que el Juez Federal no tomó en consideración que el indicativo de la falta de interés jurídico no era motivo manifiesto e indudable de improcedencia, por lo siguiente: El artículo 113 de la Ley de Amparo vigente dispone: '**Artículo 113.** El órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo indirecto examinará el escrito de demanda y si existiera causa manifiesta e indudable de improcedencia la desechará de plano.'.—Del precepto transcrito se obtiene que el Juez Federal tiene facultades para desechar una demanda de amparo, siempre y cuando al analizarla advierta de manera patente, clara e inobjetable alguna causa de improcedencia del juicio de amparo, es decir, que no debe existir la menor duda respecto de su actualización.—Lo anterior, porque la improcedencia del juicio constitucional es una excepción a la regla sobre la procedencia de éste como medio de control de los actos de autoridad que vulneren derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.—Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el artículo 73 de la Ley de Amparo abrogada, cuya redacción es similar al artículo 61 de la ley de la materia vigente a partir del tres de abril de dos

mil trece, sostuvo que las causas de improcedencia deben demostrarse plenamente, no inferirse a base de presunciones, y que solamente por excepción, en los casos previstos por el citado artículo 73, puede vedarse el acceso a dicho medio de control constitucional.—Dicho criterio es del tenor literal siguiente:[12] 'IMPROCEDENCIA DEL AMPARO. DEBE PROBARSE PLENAMENTE Y NO APOYARSE EN PRESUNCIONES.—Las causales de improcedencia en el juicio constitucional deben estar plenamente demostradas y no inferirse a base de presunciones.'.—De ahí que la facultad del Juez de Distrito para desechar de plano una demanda de amparo prevista en el artículo 113 de la vigente Ley de Amparo, sea de aplicación rigurosa o estricta.—En esa línea argumentativa, un motivo manifiesto e indudable de improcedencia del juicio constitucional es aquel cuya demostración es patente y absolutamente clara tanto de la lectura del escrito de demanda, como de los escritos aclaratorios o demás documentos que se acompañan.—Así, la causa de improcedencia del juicio de amparo se estima probada cuando sin lugar a dudas, los hechos en que se apoya los aduzca claramente el promovente o porque estén acreditados con elementos de juicio indubitables; de tal suerte que los informes de las autoridades responsables, los alegatos y las pruebas que bien pudieran aportarse al procedimiento, resulten inútiles, ya sea para configurarla o para desvirtuarla.—Esto, porque de no ser clara, patente e inobjetable o tener incertidumbre de su actualización, la demanda de amparo debe admitirse, atento a la regla de que el juicio constitucional debe estimarse procedente, pues de lo contrario, se privaría a la quejosa del derecho de impugnar el acto que le perjudica.—Asimismo, debe señalarse que en el auto inicial del juicio de amparo indirecto, no pueden realizarse estudios exhaustivos para probar alguna causa de improcedencia, por no ser el momento procesal oportuno, ya que el juzgador sólo debe atenerse a las manifestaciones de la demanda y a los documentos adjuntos.—De ahí que se requiera que el motivo de improcedencia sea manifiesto e indudable para resolver de plano el desechamiento, sin que para ello deba acudirse a practicar un análisis profundo para tener por actualizado dicho motivo, pues de requerirse, la causa de improcedencia no es patente e inobjetable.—Al respecto, es aplicable la tesis LXXI, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:[13] 'DEMANDA DE AMPARO. DE NO EXISTIR CAUSA DE IMPROCEDENCIA NOTORIA E INDUDABLE, O TENER DUDA DE SU OPERANCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE Y NO DESECHARLA DE PLANO.—El Juez de Distrito debe dese-

[12] Tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 84, Tercera Parte, página 35.
[13] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, julio de dos mil dos, página 448.

char una demanda de amparo cuando encuentre un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, debiendo entender por «manifiesto» lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara y, por «indudable», que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro y evidente que es. En ese sentido, se concluye que un motivo manifiesto e indudable de improcedencia es aquel que está plenamente demostrado, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones, de manera que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes, esto es, para advertir la notoria e indudable improcedencia en un caso concreto, debe atenderse al escrito de demanda y a los anexos que se acompañen y así considerarla probada sin lugar a dudas, ya sea porque los hechos en que se apoya hayan sido manifestados claramente por el promovente o por virtud de que estén acreditados con elementos de juicio indubitables, de modo tal que los informes justificados que rindan las autoridades responsables, los alegatos y las pruebas que éstas y las demás partes hagan valer en el procedimiento, no sean necesarios para configurar dicha improcedencia ni tampoco puedan desvirtuar su contenido, por lo que de no actualizarse esos requisitos, es decir, de no existir la causa de improcedencia manifiesta e indudable o tener duda de su operancia, no debe ser desechada la demanda, pues, de lo contrario, se estaría privando al quejoso de su derecho a instar el juicio de garantías contra un acto que le causa perjuicio y, por ende, debe admitirse a trámite la demanda de amparo a fin de estudiar debidamente la cuestión planteada.'.—Así como la jurisprudencia identificada como 19, del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, que se comparte, que a la letra dice:[14] 'DEMANDA DE AMPARO, DESECHAMIENTO DE LA. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN «MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA».—De lo dispuesto por el artículo 145 de la Ley de Amparo, se deduce que los motivos manifiestos e indudables de improcedencia que afecten a la demanda de garantías deben ser evidentes por sí mismos, o sea, que sin ulterior comprobación o demostración surjan a la vista haciendo inejercitable la acción de amparo, pues si se invocan en el auto desechatorio de la demanda razones que puedan ser materia de debate, ya no se está en presencia de los supuestos exigidos por el precepto citado, dado que los adjetivos «manifiesto», significa claro, evidente y el «indudable», a su vez

[14] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 730.

indica cierto, seguro, que no puede dudarse, de ahí, una adecuada interpretación del numeral en comento, se desprende que si la improcedencia de la acción constitucional que se intenta no es patente y clara, esto es motivo suficiente para proveer sobre la admisión de la demanda, ya que la conclusión de desechamiento es de estricta excepción debido a la idea del legislador de que las partes tengan amplia oportunidad de defensa en el juicio, para que de esta manera puedan acreditar en la audiencia constitucional o antes de ella, si es o no fundada la causa de improcedencia, esto se debe a que la admisión de la demanda, no impide al Juez un pronunciamiento a este respecto con posterioridad.'.—Bajo el marco de referencia jurisprudencial expuesto, para que se actualice la causa de improcedencia apreciada por el Juez de Distrito, en el caso en concreto, es necesario que sea patente la falta de interés jurídico o legítimo del solicitante de amparo, para que se tenga la certidumbre y plena convicción de que la causa de improcedencia sustentada es operante.—De tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento no sería factible obtener una conclusión diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar eventualmente las partes y que determinaran la procedencia del juicio de amparo.—Lo anterior no ocurre en el caso, pues el sustento legal señalado, vinculado con la falta de interés jurídico, no constituye una causa notoria e indudable de improcedencia, de la cual, el juzgador pueda ocuparse fuera de audiencia, ya que tal, es un presupuesto que puede acreditarse en el devenir del juicio constitucional de amparo.—En efecto, conforme a lo dispuesto por el artículo 119 de la Ley de Amparo, con excepción de las pruebas testimonial, pericial y de inspección, u otra que requiera preparación, la parte quejosa se encuentra en posibilidad de ofrecer probanzas para acreditar los extremos de la demanda de amparo, incluso, hasta el día de la audiencia constitucional, entre esos extremos se encuentra, inclusive, el supuesto del interés jurídico para acudir a la instancia constitucional, por lo que durante el trámite del juicio no es el momento procesal adecuado para determinar si se encuentra o no acreditado el interés jurídico para reclamar un determinado acto o disposición legal.—Al respecto, es aplicable la jurisprudencia VI.2o.C J/230, que señala: 'INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. NO TIENE QUE ESTAR PROBADO PLENAMENTE AL PRESENTARSE LA DEMANDA.—Es incorrecto que el Juez de Distrito deseche una demanda de amparo cuando no se tenga la plena certeza que los actos reclamados no afectan los intereses jurídicos del amparista, pues no es verdad que al presentarse la demanda de garantías debe estar demostrado en forma plena y directa la afectación en el interés jurídico, pues si hubiese duda al respecto de la existencia de ésta, debe admitirse la demanda propuesta, ya que la improcedencia prevista en la fracción V, del artículo 73 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución

General de la República, puede configurarse con posterioridad a la presentación de la demanda de amparo, puesto que el quejoso, desde el momento que la interpone hasta antes de finalizar la audiencia constitucional, está facultado para presentar pruebas con el objeto de demostrar que el acto combatido afecta sus intereses jurídicos y si en tal periodo no se encuentra comprobada dicha circunstancia, debe sobreseerse en el juicio al operar la causal referida.'[15].—De igual modo, tiene aplicación la jurisprudencia XVII.2o. J/15, consultable en el mismo órgano de información, que a la letra dice: 'INTERÉS JURÍDICO, FALTA DE. NO ES MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 145 DE LA LEY DE AMPARO, PARA DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA DE GARANTÍAS.—La falta de interés jurídico no es un motivo manifiesto e indudable de improcedencia del juicio de garantías, en términos del artículo 145 de la Ley de Amparo, en tanto que puede acreditarse durante el procedimiento del juicio de amparo y hasta la audiencia constitucional, mediante las pruebas que al efecto se aporten. Estimar lo contrario implicaría dejar al promovente en estado de indefensión dado que a priori se le privaría de la oportunidad de allegar pruebas al juicio que justificaran dicho requisito de procedibilidad; consecuentemente, ante esta hipótesis debe admitirse la demanda de garantías, porque el motivo aparente que en principio se advirtiera aún no es claro y evidente como para desechar de plano la demanda de amparo, por ser susceptible de desvirtuarse durante el lapso procesal que culmina con la audiencia constitucional.'[16].—Estimar lo contrario implicaría dejar a la quejosa en estado de indefensión al privarla, antes de tiempo, de la oportunidad de allegar al juicio los elementos de convicción que justifiquen el requisito de procedibilidad y, consecuentemente, si se invocan razones que puedan ser objeto de debate, ya no se está en presencia de una causa notoria, manifiesta e indudable de improcedencia.—Cabe agregar que a raíz de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, para la procedencia del juicio de amparo, en términos del artículo 107, fracción I, constitucional, así como 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, se requiere que la parte agraviada sea titular de un **interés legítimo individual o colectivo** y se alegue que el acto reclamado viola derechos humanos reconocidos por la Constitución o los tratados internacionales reconocidos y con ello se afecte su esfera jurídica.—En ese sentido, la noción de interés legítimo fue introducida en la citada reforma constitucional, así como en la actual Ley de Amparo, vigente a partir

[15] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1221.
[16] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 884.

del tres de abril de dos mil trece, para coexistir con el interés jurídico y conformar dos supuestos disyuntivos de legitimación activa para promover el juicio de amparo.—En ese orden, es importante señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado ciertos elementos definitorios del interés legítimo.—Así, el Alto Tribunal ha determinado que existe una diferencia conceptual entre interés jurídico e interés legítimo y que la introducción de este último responde a la necesidad de ampliar el umbral de los titulares de la acción para instar la actividad jurisdiccional del Estado en contra de actos de autoridad que estimen contrarios a derecho.—Con base en lo expuesto, la nota principal del interés legítimo es que el gobernado no requiere aducir ser titular de un derecho subjetivo, sino sólo acreditar que ha resentido una afectación objetiva en su esfera jurídica por la peculiar situación que tiene en el orden jurídico, en oposición al interés jurídico, el cual exige aducir que el acto impugnado genera una afectación a un derecho del cual se es titular.—Los criterios referidos del Máximo Tribunal son los siguientes: 'INTERÉS LEGÍTIMO. ALCANCE DE ESTE CONCEPTO EN EL JUICIO DE AMPARO.—La redacción de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Federal, dispone qué debe entenderse por parte agraviada para efectos del juicio de amparo, y señala que tendrá tal carácter quien al acudir a este medio de control cumpla con las siguientes condiciones: 1) aduzca ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo; 2) alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la propia Constitución; 3) demuestre una afectación a su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico; y, 4) tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, aduzca la titularidad de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa. Ahora, para explicar el alcance del concepto «interés legítimo individual o colectivo», ante todo, debe señalarse que tanto el jurídico como el legítimo suponen que existe una tutela jurídica del interés en que se apoya la pretensión del promovente, a diferencia del interés simple que no cuenta con esa tutela, en tanto que la ley o acto que reclama no le causa agravio jurídico, aunque le cause alguno de diversa naturaleza como puede ser, por ejemplo, uno meramente económico. Por otra parte, debe entenderse que al referirse el precepto constitucional a la afectación de un derecho, hace alusión a un derecho subjetivo del que es titular el agraviado, lo cual se confirma con la idea de que en materia de actos de tribunales necesariamente se requiere que cuente con un derecho subjetivo, es decir, tenga interés jurídico. Sentado lo anterior, el interés legítimo no supone la existencia de un derecho subjetivo, aunque sí que la necesaria tutela jurídica corresponda a su «especial situación frente al orden jurídico», lo que implica que esa especial situación no supone ni un derecho

subjetivo ni la ausencia de tutela jurídica, sino la de alguna norma que establezca un interés difuso en beneficio de una colectividad, identificada e identificable, lo que supone la demostración de que el quejoso pertenece a ella.'[17].—'INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—El citado precepto establece que el juicio de amparo indirecto se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, «teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo», con lo que atribuye consecuencias de derecho, desde el punto de vista de la legitimación del promovente, tanto al interés jurídico en sentido estricto, como al legítimo, pues en ambos supuestos a la persona que se ubique dentro de ellos se le otorga legitimación para instar la acción de amparo. En tal virtud, atento a la naturaleza del acto reclamado y a la de la autoridad que lo emite, el quejoso en el juicio de amparo debe acreditar fehacientemente el interés, jurídico o legítimo, que le asiste para ello y no inferirse con base en presunciones. Así, los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente. Por su parte, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad. Lo anterior, porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, éste debe demostrar su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo. Sobre el particular es dable indicar que los elementos constitutivos destacados son concurrentes, por tanto, basta la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea improcedente.'[18].—'INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE.—La reforma al artículo 107 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, además de que sustituyó el concepto de interés jurídico por el de interés legítimo, abrió las posibilidades para acudir al juicio de amparo. No obstante lo anterior, dicha reforma no puede traducirse en una

[17] Tesis aislada 2a. XVIII/2013 (10a.), registro digital 2003067. Décima Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, materia común, página 1736.
[18] Tesis 2a. LXXX/2013 (10a.), registro digital 2004501, Décima Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIV, Tomo 3, septiembre de 2013, materia común, página 1854.

apertura absoluta para que por cualquier motivo se acuda al juicio de amparo, ya que el Constituyente Permanente introdujo un concepto jurídico mediante el cual se exige al quejoso que demuestre algo más que un interés simple o jurídicamente irrelevante, entendido éste como el que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado pero que, en caso de satisfacerse, no se traducirá en un beneficio personal para el interesado, pues no supone afectación a su esfera jurídica en algún sentido. En cambio, el interés legítimo se define como aquel interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra. Consecuentemente, cuando el quejoso acredita únicamente el interés simple, mas no el legítimo, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.'[19].—El interés legítimo sólo requiere para actualizarse de una afectación en la esfera jurídica de la parte quejosa por la peculiar situación que tienen en el orden jurídico, pero no la titularidad de un derecho subjetivo.—Por el contrario, el interés jurídico, como se interpretó previamente a la reforma constitucional, exige que los quejosos acrediten la afectación a un derecho subjetivo del cual son titulares.—Cabe precisar que el Juez de Distrito si bien llevó el estudio de la afectación al interés jurídico no lo realizó respecto de la afectación o no del denominado interés legítimo por parte del promovente de la acción de amparo.—No obstante, como ya se dijo, la falta de interés jurídico o legítimo de la quejosa, al momento de promover el juicio de amparo, no es motivo manifiesto e indudable de improcedencia, porque dicho interés puede acreditarse hasta la audiencia constitucional; de ahí que los argumentos que la recurrente hace valer al respecto devienen sustancialmente fundados.—Esto es así, pues de considerar que la falta de interés jurídico o legítimo amerita el desechamiento de la demanda de amparo, permitiría que se llegara al extremo de dejar a promoventes de la acción constitucional en estado de indefensión, porque, a priori, se les privaría de la oportunidad de allegar pruebas al juicio que justificaran el requisito de procedibilidad del juicio que señala el juzgador en su determinación.—En ese sentido, la causa de improcedencia que señala el Juez de Distrito no es notoria y manifiesta, pues al involucrarse el interés jurídico, el mismo comprende tanto al derecho subjetivo como al inte-

[19] Tesis 1a. XLIII/2013 (10a.), registro digital 2002812, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, materia común, página 822.

rés legítimo, en tanto que ambos están tutelados por normas de derecho, ya que en materia administrativa, tanto la violación de los derechos subjetivos del particular, como el atentado contra sus intereses legítimos, constituyen casos de afectación a su esfera de derechos, aunque en grados distintos y, por consecuencia, el interés jurídico en el juicio de amparo, entendido como la afectación a la esfera jurídica, en materia administrativa, abarca al derecho subjetivo y al interés legítimo.—Cabe agregar que el recurrente basa su agravio en que la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, en su precepto 121, señala que la resolución de no responsabilidad administrativa otorga la posibilidad de que se sujete al denunciante respectivo al diverso de responsabilidad civil y penal que corresponda; luego, tal precepto otorga al promovente y quejoso el interés necesario, derivado de que podría afectarse su esfera jurídica de derechos, al sujetarlo a un procedimiento de responsabilidad civil y penal, derivado de la denuncia correspondiente, aunado a que tal persona es parte en el procedimiento mismo del que deriva la denuncia de responsabilidad administrativa; aspectos éstos que deberán ser motivo de análisis en sentencia y no al momento del dictado de un auto inicial, como así lo realizó el Juez de Distrito del conocimiento.—Al respecto, por identidad de las razones vertidas, es aplicable al respecto, la tesis XXVII.3o.31 K (10a.), del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, que señala: 'RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. EL DENUNCIANTE DE UNA QUEJA ADMINISTRATIVA QUE ES PARTE EN EL JUICIO EN QUE SE COMETIÓ LA FALTA, TIENE INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA RESOLUCIÓN QUE LA DESECHA O LA DECLARA IMPROCEDENTE.—El artículo 107, fracción I, constitucional establece como requisito de procedencia de los juicios de amparo: a) Que el quejoso acredite tener interés jurídico o legítimo (individual o colectivo); y, b) Que ese interés legítimo o jurídico se vea agraviado. Por agravio debe entenderse de forma general toda afectación real y actual; el interés jurídico es personal y directo; en cambio, para el interés legítimo no se requieren dichas exigencias pues la afectación a la esfera jurídica puede ser directa o en virtud de la especial situación del gobernado frente al orden jurídico (indirecta) y, además, provenir de un interés individual o colectivo. Así, el interés legítimo faculta a todas aquellas personas que sin ser titulares de un derecho subjetivo requieren que la violación del derecho o libertad sea reparada. En otras palabras, implica el reconocimiento de la legitimación del gobernado cuyo sustento no se encuentra en un derecho subjetivo otorgado por la normatividad, sino en un interés cualificado que de hecho pueda tener respecto de la legalidad de determinados actos de autoridad, es decir, una lesión objetiva a la persona derivada de la aplicación de la ley, por ello, este interés legítimo supone únicamente la existencia de un inte-

rés cualificado respecto de la legalidad de determinados actos, que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico. En el Estado de Quintana Roo, la Ley Orgánica del Poder Judicial establece como un mecanismo de control de la prestación óptima y, en consecuencia, la eficiencia en el servicio público de impartición de justicia, la denuncia de causas de responsabilidad, que en su artículo 127, otorga el derecho a cualquiera de las partes en un proceso jurisdiccional de formularla por conductas infractoras a las citadas directrices. En estas condiciones, la resolución que declara improcedente la denuncia contra servidores públicos del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, o bien, la desecha, no afecta el interés jurídico del denunciante porque no lesiona su esfera jurídica individual, pero sí su interés legítimo, porque ante la falta de análisis de las conductas denunciadas en un proceso jurisdiccional en el que tenga intervención como parte, se lesiona indirectamente el contenido en el artículo 17 constitucional, pues conforme a este precepto, cualquier parte involucrada en un proceso jurisdiccional tiene el derecho fundamental a la administración de justicia que se desagrega, además, en otros subderechos, entre los que se encuentra la eficiencia en su administración por sus operadores jurídicos.'[20].—En las relatadas condiciones, resultan fundados en parte los agravios que se hicieron valer, en consecuencia, toda vez que no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en los términos del acuerdo recurrido, debe revocarse el proveído impugnado para el efecto de que el Juez de Distrito, en caso de que no advierta alguna irregularidad en la demanda, o bien, que no se actualiza una causa de improcedencia diversa, admita a trámite la demanda de amparo. …"

CUARTO.—**Existencia o inexistencia de la contradicción de tesis que se denuncia.** Procede ahora determinar si, en el caso, existe o no la contradicción de tesis denunciada, para lo cual se considera indispensable destacar los aspectos relevantes de los argumentos en que se apoyaron los Tribunales Colegiados de Circuito, cuyos criterios fueron denunciados como disímiles.

La existencia de la contradicción de tesis está condicionada a que los Tribunales Colegiados de Circuito sostengan tesis contradictorias, entendiéndose por tesis, el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico jurídicas para justificar su decisión en una controversia, pues lo que determina la existencia de una contradicción, es que dos o más órga-

[20] *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, Tomo II, julio de 2014, página 1291 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas».

nos jurisdiccionales terminales del mismo rango adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis número 36/2007, en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, estableció que para que se dé una contradicción de tesis es indispensable que exista un problema jurídico que amerite ser definido para el mundo jurídico y así evitar que se sigan dando situaciones confusas y, desde luego, soluciones distintas y contradictorias en asuntos similares.

En efecto, una nueva forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados de Circuito en este tipo de asuntos, radica en la necesidad de unificar criterios y no en comprobar que se satisfagan ciertas características determinadas respecto de los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; de ahí que, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, es indispensable determinar si existe una necesidad de unificación, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en su producto.

Dicho de otra manera, para determinar si existe o no una contradicción de tesis es necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –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]***, legales o no.

Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y si el problema radica en los procesos de interpretación adoptados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes [no en los resultados], resulta posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan con las siguientes condicionantes:

1) Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes tienen que haber resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que se vieron en la necesidad de hacer uso de su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo, mediante la adopción de algún método, cualquiera que fuese.

2) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar ***algún punto de toque***, es decir, existir al menos un tramo de razonamiento

en el que la interpretación 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.

Lo anterior quedó plasmado en la tesis de jurisprudencia número P./J. 72/2010, Novena Época, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, cuyos rubro y texto 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.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL,

pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

Así las cosas, la existencia de una contradicción de tesis está condicionada a los siguientes puntos:

a) Que dos o más órganos jurisdiccionales contendientes se pronuncien sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales; y,

b) Que respecto de ese punto sostengan criterios jurídicos discrepantes.

En otras palabras, se debe tomar en consideración que la existencia de la contradicción de tesis precisa de la reunión de los siguientes supuestos:

a) Que dos o más ejecutorias dictadas, respectivamente, por los Tribunales Colegiados de Circuito o por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los negocios jurídicos sometidos a su consideración, en las que examinen, sobre los mismos elementos, cuestiones jurídicas esencialmente iguales, cuyas hipótesis, con características de generalidad y abstracción, pueden actualizarse en otros asuntos.

b) Que de tal examen arriben a posiciones o criterios jurídicos discrepantes.

c) Que la diferencia de criterios emitidos en esas ejecutorias se presente en las consideraciones, razonamientos o respectivas interpretaciones jurídicas.

Lo anterior es así, pues, se insiste, ***el fin de resolver una contradicción de tesis es la de uniformar criterios en beneficio de la seguridad jurídica de los gobernados, por lo que es necesario determinar, en primer lugar, si existe esa necesidad de unificación, es decir, si los criterios que se han adoptado son distintos y pueden crear inseguridad jurídica***.

Esto significa que entre las interpretaciones respectivas se debe encontrar algún punto en que respecto a un mismo tipo de problema jurídico se llegó a interpretaciones opuestas en cuanto al sentido de una norma, el alcance de un principio o la finalidad de una determinada institución jurídica.

Cabe señalar que no es indispensable que los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes constituyan jurisprudencia debidamente integrada, pues así lo ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis número P. L/94, Octava Época, localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 83, noviembre de mil novecientos noventa y cuatro, materia común, página 35, cuyos rubro y texto son:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.—Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así."

De acuerdo con lo expuesto, este Pleno de Circuito en Materia Administrativa considera que, en la especie, se satisfacen las exigencias apuntadas y que dan lugar a la existencia de la contradicción de tesis.

Lo anterior se demuestra así, en razón de las consideraciones sustentadas por cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito de mérito, de los que, en síntesis, se desprende lo siguiente:

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el recurso de queja **********, consideró que la

causa relativa a la falta de interés jurídico es motivo manifiesto e indudable de improcedencia del juicio de amparo, cuando el quejoso es el denunciante de la queja administrativa.

El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el recurso de queja **********, estimó que la causa relativa a la falta de interés jurídico no es motivo manifiesto e indudable de improcedencia del juicio de amparo.

De lo relatado se desprende con claridad que los Tribunales Colegiados de Circuito mencionados se pronunciaron de manera contradictoria respecto de una misma hipótesis jurídica, lo que evidencia la existencia de la contradicción de criterios, cuya materia consiste en determinar si la causa relativa a la falta de interés jurídico o legítimo del denunciante de una queja administrativa contra funcionarios del Poder Judicial del Estado de México que se declaró improcedente, es o no motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

QUINTO.—**Determinación del criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.**

Este Pleno de Circuito considera que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que se sustenta en la presente ejecutoria, de conformidad con los siguientes razonamientos:

De inicio, cabe advertir que la contradicción de tesis solamente se plantea entre el Primer y el Cuarto Tribunales Colegiados ambos en Materia Administrativa del Segundo Circuito, habida cuenta que ante el desechamiento de la demanda de amparo, uno sostiene que la causa relativa a la falta de interés jurídico y legítimo es motivo manifiesto e indudable de improcedencia; el otro consideró que no es motivo indudable de improcedencia del juicio.

Ambas posturas parten de antecedentes similares que, en síntesis, consisten en que una persona promovió una demanda o queja administrativa, por supuesta falta oficial, en contra de un Juez o tribunal, la cual fue desestimada por el órgano de control administrativo, al no haber incurrido el servidor público en una falta oficial y, contra esa resolución, el denunciante promovió demanda de amparo, cuyo desechamiento o admisión fue materia de pronunciamiento por los respectivos Tribunales Colegiados de Circuito.

El Primer Tribunal Colegido en Materia Administrativa del Segundo Circuito consideró que era aplicable, en la especie, la jurisprudencia 2a./J. 1/2006, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, enero de 2006, página 1120, de rubro: "RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE."

El Tribunal Colegiado mencionado agregó que la naturaleza del acto reclamado no variará, aun admitiéndose la demanda de amparo, y aunque el quejoso tuviera oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas el resultado sería el mismo (en su caso, sobreseer en el juicio de amparo) y que su admisión propiciaría el retardo injustificado en la impartición de justicia.

A su vez, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito adujo que el interés jurídico es un presupuesto que puede acreditarse en el juicio, que el quejoso puede ofrecer pruebas en relación con el interés jurídico.

El Tribunal Colegiado de Circuito mencionado agregó que, de conformidad con el artículo 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, la resolución sobre no responsabilidad administrativa permite sujetar al denunciante a una responsabilidad civil y penal, y que, por ello, tiene interés jurídico para promover la demanda de amparo, cuestión que sería materia de estudio en la sentencia.

Ahora bien, se considera acertado el criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en primer término, porque el procedimiento administrativo de responsabilidad (*rectius* procedimiento de derecho disciplinario) tiene por finalidad salvaguardar la óptima prestación del servicio público de administración de justicia; luego, no tutela interés particular del denunciante o promovente de la queja o acusación.

En segundo lugar, cabe decir que la normatividad aplicable no confiere el carácter de parte en el procedimiento administrativo disciplinario, al promovente de la queja o denunciante, sino que, una vez formulada la acusación, cesa su participación en el procedimiento.

En este orden lógico, resulta incuestionable que el promovente de la queja administrativa y peticionario de amparo no tiene reconocido en la ley

aplicable (Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México) un derecho subjetivo y, por ello, tampoco tiene interés jurídico para reclamar en amparo la resolución que declaró no haber falta administrativa imputada al juzgador denunciado.

Tampoco tiene interés legítimo, en razón de que el artículo 121 del ordenamiento legal citado contempla la posibilidad legal de que se sujete a un juicio al denunciante en la vía civil o penal, por responsabilidad derivada de la denuncia fallida.

Lo anterior obedece a que se trata de una simple expectativa que podrá o no materializarse, dependiendo de que el juzgador denunciado promoviera en la vía civil o denunciara en la vía penal, a quien formuló la queja administrativa en su contra, lo que, en la especie, se desconoce, por no haber mención al respecto ni constancia alguna en el expediente de contradicción de tesis.

En esta línea argumentativa, cabe agregar que el interés legítimo para la promoción del amparo requiere que el acto reclamado viole "… *los derechos previstos en el artículo 1o. de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica* …" (artículo 5o. de la Ley de Amparo vigente).

De lo expuesto en último término se arriba a la evidente conclusión, en el sentido de que el promovente de la queja administrativa no tiene interés legítimo para reclamar en amparo, la resolución que declaró no haber incurrido el juzgador o tribunal denunciado en falta oficial o administrativa alguna.

En esta lógica, deviene incuestionable que, en la especie, no se satisface el presupuesto procesal, consistente en que el quejoso y denunciante tenga un interés jurídico o interés legítimo, lo que resulta evidente, notorio, manifiesto y de inicio en el juicio de amparo, habida cuenta que la pretensión del peticionario de amparo es absolutamente inviable, puesto que la situación fáctica, es la razón legal invocada como causa de pedir, no está legalmente reconocida por la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México y, por ello, la demanda de amparo debe ser desechada.

A mayor abundamiento, cabe añadir que a nada práctico conduciría admitir la demanda de amparo y darle oportunidad al quejoso de ofrecer pruebas, toda vez que no se trata de una cuestión de hecho, sino de una interpretación

de derecho y, por ello, en la sentencia tendría que decretarse el sobreseimiento por falta de interés jurídico o interés legítimo; lo anterior, tal como lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 1/2006.

Por tanto, debe precisarse que en el caso de que se promueva amparo contra la resolución que declara infundada la queja administrativa, se debe desechar la demanda, en razón de que es indudable y manifiesta la causa de sobreseimiento prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los numerales 5o., fracción I y 6o., todos de la Ley de Amparo.

En atención a lo manifestado, el criterio que debe prevalecer con carácter jurisprudencial, es el sustentado por este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al tenor de la tesis redactada con los siguientes título, subtítulo y texto:

QUEJA ADMINISTRATIVA INFUNDADA O IMPROCEDENTE. CUANDO EL DENUNCIANTE RECLAMA EN AMPARO TAL DETERMINACIÓN, SE ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO, QUE OBLIGA AL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA. El artículo 113 de la Ley de Amparo prevé que el juzgador de amparo está facultado para desechar la demanda relativa cuando advierta una causa manifiesta e indudable de improcedencia, entendida como aquella que está plenamente demostrada, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos anexos a esas promociones, de manera que aun en el supuesto de admitirse la demanda y sustanciarse el procedimiento, sería imposible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes. Sobre esa base y de acuerdo con la jurisprudencia 1/2006, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1120 del Tomo XXIII, enero 2006 de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE."; el denunciante de una queja administrativa que se declaró infundada o improcedente, carece de interés jurídico y legítimo para impugnar en amparo tal determinación, por lo que en tal caso debe desecharse la demanda al existir una causa notoria e indudable de improcedencia.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, **se 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 este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en los términos de la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución.

Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, háganse las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno, así como en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, por unanimidad de cuatro votos de los Magistrados: presidente **Antonio Campuzano Rodríguez, Maurilio Gregorio Saucedo Ruiz, Víctor Manuel Méndez Cortés y Verónica Judith Sánchez Valle**; motivo por el cual, el encargado del engrose fue el segundo de los mencionados.

"**La licenciada Yolanda Saucedo Mata, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.**"

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

QUEJA ADMINISTRATIVA INFUNDADA O IMPROCEDENTE. CUANDO EL DENUNCIANTE RECLAMA EN AMPARO TAL DETERMINACIÓN, SE ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO, QUE OBLIGA AL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA. El artículo 113 de la Ley de Amparo prevé que el juzgador de amparo está facultado para desechar la demanda relativa cuando advierta una causa manifiesta e indudable de improcedencia, entendida como aquella que está plenamente demos-

trada, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos anexos a esas promociones, de manera que aun en el supuesto de admitirse la demanda y sustanciarse el procedimiento, sería imposible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes. Sobre esa base y de acuerdo con la jurisprudencia 1/2006, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1120 del tomo XXIII, enero 2006 de la novena época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE."; el denunciante de una queja administrativa que se declaró infundada o improcedente, carece de interés jurídico y legítimo para impugnar en amparo tal determinación, por lo que en tal caso debe desecharse la demanda al existir una causa notoria e indudable de improcedencia.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.
PC.II.A. J/2 A (10a.)

Contradicción de tesis 1/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 7 de julio de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Magistrados Antonio Campuzano Rodríguez, Maurilio Gregorio Saucedo Ruiz, Víctor Manuel Méndez Cortés y Verónica Judith Sánchez Valle. Ponente: Maurilio Gregorio Saucedo Ruiz. Secretaria: Nancy Irán Zariñan Barrera.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver la queja 124/2014, y el diverso sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver la queja 114/2014.

Nota: Por resolución de 1 de septiembre de 2015, emitida por el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito en el expediente de aclaración de la sentencia pronunciada en la contradicción de tesis 1/2015, se aclaró la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia, para quedar redactada como aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas y en la página 2365 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

QUEJA ADMINISTRATIVA DECLARADA INFUNDADA O IMPROCEDENTE. EL DENUNCIANTE CARECE DE INTERÉS JURÍDICO Y LEGÍTIMO PARA RECLAMAR EN AMPARO ESA DETERMINACIÓN Y, POR ENDE, SE ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO, QUE OBLIGA AL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA.

ACLARACIÓN DE LA SENTENCIA PRONUNCIADA EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 1/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER Y EL CUARTO TRIBUNALES COLEGIADOS, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2015. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS ANTONIO CAMPUZANO RODRÍGUEZ, MAURILIO GREGORIO SAUCEDO RUIZ, VÍCTOR MANUEL MÉNDEZ CORTÉS Y EVA ELENA MARTÍNEZ DE LA VEGA. PONENTE: MAURILIO MAURILIO GREGORIO SAUCEDO RUIZ. SECRETARIA: NANCY IRÁN ZARIÑAN BARRERA.

Naucalpan de Juárez, Estado de México. Acuerdo del Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, correspondiente a la sesión de **uno de septiembre de dos mil quince**.

VISTOS, para resolver lo relativo a la aclaración de la sentencia pronunciada en la contradicción de tesis número **1/2015**, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en esta ciudad; y,

RESULTANDO:

ÚNICO.—En sesión de siete de julio de dos mil quince, el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito emitió la ejecutoria correspondiente a la contradicción de tesis de que se trata, en la que se aprobó la tesis jurisprudencial bajo los siguientes título y subtítulo:

"QUEJA ADMINISTRATIVA INFUNDADA O IMPROCEDENTE. CUANDO EL DENUNCIANTE RECLAMA EN AMPARO TAL DETERMINACIÓN, SE ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO, QUE OBLIGA AL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA. El artículo 113 de la Ley de Amparo prevé que el juzgador de amparo está facultado para desechar la demanda relativa cuando advierta una causa manifiesta e indudable

de improcedencia, entendida como aquella que está plenamente demostrada, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos anexos a esas promociones, de manera que aun en el supuesto de admitirse la demanda y sustanciarse el procedimiento, sería imposible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes. Sobre esa base y de acuerdo con la jurisprudencia 1/2006, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1120 del tomo XXIII, enero 2006 de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: 'RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE.'; el denunciante de una queja administrativa que se declaró infundada o improcedente, carece de interés jurídico y legítimo para impugnar en amparo tal determinación, por lo que en tal caso debe desecharse la demanda al existir una causa notoria e indudable de improcedencia."

Por oficio número 69/2015, de fecha siete de agosto del mismo año, se remitió la tesis a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito es competente para conocer y resolver, de oficio, la presente aclaración, con fundamento en los artículos 223 a 226 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente, en términos de lo dispuesto en el artículo 2o. de la Ley de Amparo, en virtud de que en la resolución dictada por este órgano colegiado el siete de julio de dos mil quince, en la contradicción de tesis 1/2015, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Segundo Circuito, se omitió integrar en la tesis propuesta en la ejecutoria, las modificaciones sugeridas por la coordinadora de Compilación y Sistematización de Tesis, lo cual debe ser corregido.

SEGUNDO.—El diecinueve de agosto siguiente se recibió el oficio número CCST-X-214-08-2015, de la coordinadora de Compilación y Sistematización

de Tesis, en el que propuso algunas modificaciones a la tesis jurisprudencial relativa, para que su redacción quedara en los siguientes términos:

Clave: PC.II.A. J/2 A (10a.)

"QUEJA ADMINISTRATIVA DECLARADA INFUNDADA O IMPROCEDENTE. EL DENUNCIANTE CARECE DE INTERÉS JURÍDICO Y LEGÍTIMO PARA RECLAMAR EN AMPARO ESA DETERMINACIÓN Y, POR ENDE, SE ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO, QUE OBLIGA AL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA. El artículo 113 de la Ley de Amparo prevé que el juzgador de amparo está facultado para desechar de plano la demanda cuando advierta la existencia de una causa manifiesta e indudable de improcedencia, entendida ésta como aquella plenamente demostrada, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos anexos a esas promociones, de manera que aun de admitirse la demanda y sustanciarse el procedimiento, sería imposible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes. Sobre esa base y de acuerdo con la jurisprudencia 2a./J. 1/2006 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1120 del Tomo XXIII, enero de 2006, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: 'RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE.', el denunciante de una queja administrativa declarada infundada o improcedente, carece de interés jurídico y legítimo para impugnar en amparo tal determinación, por lo que en ese caso debe desecharse de plano la demanda, al existir una causa notoria e indudable de improcedencia."

Sin embargo, aun cuando se aceptaron por este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito las sugerencias propuestas y así se hizo saber a la citada coordinadora de Tesis, se omitió incluir tales modificaciones en la ejecutoria relativa.

En relación con lo anterior, este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito considera necesario hacer la aclaración de la sentencia de la que emanó aquella jurisprudencia, para que quede en los términos sugeridos por la coordinadora de Compilación y Sistematización de Tesis.

Para demostrar la procedencia de la presente aclaración de sentencia, resulta pertinente tomar en consideración el contenido de la siguiente jurisprudencia:

"Novena Época
"Instancia: Pleno
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo: VI, diciembre de 1997
"Tesis: P./J. 94/97
"Página: 6

"ACLARACIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. SÓLO PROCEDE OFICIOSAMENTE Y RESPECTO DE EJECUTORIAS.—La aclaración de sentencias es una institución procesal que, sin reunir las características de un recurso, tiene por objeto hacer comprensibles los conceptos ambiguos, rectificar los contradictorios y explicar los oscuros, así como subsanar omisiones y, en general, corregir errores o defectos, y si bien es cierto que la Ley de Amparo no la establece expresamente en el juicio de garantías, su empleo es de tal modo necesario que esta Suprema Corte deduce su existencia de lo establecido en la Constitución y en la jurisprudencia, y sus características de las peculiaridades del juicio de amparo. De aquélla, se toma en consideración que su artículo 17 eleva a la categoría de garantía individual el derecho de las personas a que se les administre justicia por los tribunales en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, siendo obvio que estos atributos no se logran con sentencias que, por inexistencia de la institución procesal aclaratoria, tuvieran que conservar palabras y concepciones oscuras, confusas o contradictorias. Por otra parte, ya esta Suprema Corte ha establecido (tesis jurisprudencial 490, compilación de 1995, Tomo VI, página 325) que la sentencia puede ser considerada como acto jurídico de decisión y como documento, que éste es la representación del acto decisorio, que el principio de inmutabilidad sólo es atribuible a éste y que, por tanto, en caso de discrepancia, el Juez debe corregir los errores del documento para que concuerde con la sentencia acto jurídico. De lo anterior se infiere que por la importancia y trascendencia de las ejecutorias de amparo, el Juez o tribunal que las dictó puede, válidamente, aclararlas de oficio y bajo su estricta responsabilidad, máxime si el error material puede impedir su ejecución, pues de nada sirve al gobernado alcanzar un fallo que proteja sus derechos si, finalmente, por un error de naturaleza material, no podrá ser cumplido. Sin embargo, la aclaración sólo procede tratándose de sentencias ejecutorias, pues

las resoluciones no definitivas son impugnables por las partes mediante los recursos que establece la Ley de Amparo.

"Contradicción de tesis 4/96. Entre las sustentadas por la anterior Tercera Sala y la actual Segunda Sala. 26 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Carlos Mena Adame."

De la tesis transcrita se desprenden, en síntesis, las siguientes afirmaciones:

a) La aclaración de sentencias es una institución que tiene por objeto hacer comprensibles los conceptos ambiguos, rectificar los contradictorios y explicar los oscuros, así como subsanar omisiones y, en general, corregir errores o defectos que se cometieran al dictar un fallo.

b) La aclaración de sentencias es aplicable en materia de amparo, a pesar de su falta de regulación expresa, en virtud de que el artículo 17 constitucional consagra el derecho de los gobernados a que se les administre justicia de manera pronta, completa e imparcial; además de que, al existir discrepancia entre la sentencia, entendida como acto jurídico, y la sentencia, como documento, es necesario modificar este último para adecuarlo a aquélla.

Las consideraciones que anteceden sustentan el criterio de que la aclaración de sentencia es aplicable en materia de amparo, aun ante su falta de regulación en la ley de la materia, consideraciones que deben hacerse extensivas en este asunto, en que se trata de una contradicción de tesis, por mayoría de razón, ya que se trata de un problema de seguridad jurídica que debe ser resuelto por este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, determinando cuál es el criterio jurídico que debe prevalecer para la solución de una controversia.

La importancia de una contradicción de tesis ha sido reconocida, incluso en diversas ejecutorias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las que dieron origen a la siguiente tesis:

"Novena Época
"Instancia: Segunda Sala
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: VII, junio de 1998
"Tesis: 2a. LXXXIII/98
"Página: 145

"ACLARACIÓN DE SENTENCIAS. PROCEDE TRATÁNDOSE DE LAS DICTADAS AL RESOLVER UNA CONTRADICCIÓN DE TESIS.—Las consideraciones que sirvieron de apoyo al Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar en la tesis de jurisprudencia que lleva por rubro 'ACLARACIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. SÓLO PROCEDE OFICIOSAMENTE Y RESPECTO DE EJECUTORIAS.' (publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, diciembre de mil novecientos noventa y siete, página seis) deben hacerse extensivas, por mayoría de razón, a los casos en que se trate de hacer comprensibles los conceptos ambiguos, rectificar los contradictorios y explicar los oscuros, así como subsanar omisiones y, en general, corregir errores o defectos, que se hayan cometido al resolver una contradicción de tesis, puesto que en tal supuesto se trata de un asunto que entraña la afectación a la seguridad jurídica, ocasionada por la existencia de tesis discrepantes, que debe ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

Así las cosas, se estima procedente aclarar que en este asunto debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en los términos de la tesis jurisprudencial, bajo los siguientes título y subtítulo:

PC.II.A. J/2 A (10a.)

QUEJA ADMINISTRATIVA DECLARADA INFUNDADA O IMPROCEDENTE. EL DENUNCIANTE CARECE DE INTERÉS JURÍDICO Y LEGÍTIMO PARA RECLAMAR EN AMPARO ESA DETERMINACIÓN Y, POR ENDE, SE ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO, QUE OBLIGA AL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA. El artículo 113 de la Ley de Amparo prevé que el juzgador de amparo está facultado para desechar de plano la demanda cuando advierta la existencia de una causa manifiesta e indudable de improcedencia, entendida ésta como aquella plenamente demostrada, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos anexos a esas promociones, de manera que aun de admitirse la demanda y sustanciarse el procedimiento, sería imposible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pu-

dieran allegar las partes. Sobre esa base y de acuerdo con la jurisprudencia 2a./J. 1/2006 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1120 del Tomo XXIII, enero de 2006, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE.", el denunciante de una queja administrativa declarada infundada o improcedente, carece de interés jurídico y legítimo para impugnar en amparo tal determinación, por lo que en ese caso debe desecharse de plano la demanda, al existir una causa notoria e indudable de improcedencia.

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

ÚNICO.—Se aclara de oficio, en los términos del considerando segundo de esta resolución, la ejecutoria pronunciada el día siete de julio de dos mil quince, por el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito en la contradicción de tesis 1/2015, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, por unanimidad de cuatro votos de los Magistrados: presidente **Antonio Campuzano Rodríguez, Maurilio Gregorio Saucedo Ruiz, Víctor Manuel Méndez Cortés y Eva Elena Martínez de la Vega**; motivo por el cual, el encargado del engrose fue el segundo de los mencionados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

QUEJA ADMINISTRATIVA DECLARADA INFUNDADA O IMPROCEDENTE. EL DENUNCIANTE CARECE DE INTERÉS JURÍDICO Y LEGÍTIMO PARA RECLAMAR EN AMPARO ESA DETERMINACIÓN Y, POR ENDE, SE ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO, QUE OBLIGA AL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA. El artículo

113 de la Ley de Amparo prevé que el juzgador de amparo está facultado para desechar de plano la demanda cuando advierta la existencia de una causa manifiesta e indudable de improcedencia, entendida ésta como aquella plenamente demostrada, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos anexos a esas promociones, de manera que aun de admitirse la demanda y sustanciarse el procedimiento, sería imposible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes. Sobre esa base y de acuerdo con la jurisprudencia 2a./J. 1/2006 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1120 del Tomo XXIII, enero de 2006, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE.", el denunciante de una queja administrativa declarada infundada o improcedente, carece de interés jurídico y legítimo para impugnar en amparo tal determinación, por lo que en ese caso debe desecharse de plano la demanda, al existir una causa notoria e indudable de improcedencia.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.
PC.II.A. J/2 A (10a.)

Contradicción de tesis 1/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 7 de julio de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Magistrados Antonio Campuzano Rodríguez, Maurilio Gregorio Saucedo Ruiz, Víctor Manuel Méndez Cortés y Verónica Judith Sánchez Valle. Ponente: Maurilio Gregorio Saucedo Ruiz. Secretaria: Nancy Irán Zariñan Barrera.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver la queja 124/2014, y el diverso sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver la queja 114/2014.

Nota: Por resolución de 1 de septiembre de 2015, emitida por el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito en el expediente de aclaración de la sentencia pronunciada en la contradicción de tesis 1/2015, se aclaró la tesis PC.II.A. J/2 A (10a.), publicada en la página 2357 de esta *Gaceta*, para quedar en los términos que aquí se establece.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

REVISIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. DICHO RECURSO ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL DICTADAS EN EL RECURSO DE APELACIÓN QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES O DE PROCEDIMIENTO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 25/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SÉPTIMO Y DÉCIMO OCTAVO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 13 DE OCTUBRE DE 2015. UNANIMIDAD DE VEINTE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JOEL CARRANCO ZÚÑIGA, HUMBERTO SUÁREZ CAMACHO, MIGUEL DE JESÚS ALVARADO ESQUIVEL, GUILLERMINA COUTIÑO MATA, ALFREDO ENRIQUE BÁEZ LÓPEZ, FRANCISCO GARCÍA SANDOVAL, MARÍA GUADALUPE SAUCEDO ZAVALA, JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS, JORGE ARTURO CAMERO OCAMPO, URBANO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, ARTURO CÉSAR MORALES RAMÍREZ, ROLANDO GONZÁLEZ LICONA, GASPAR PAULÍN CARMONA, DAVID DELGADILLO GUERRERO, MARÍA GUADALUPE MOLINA COVARRUBIAS, GERMÁN EDUARDO BALTAZAR ROBLES, ARMANDO CRUZ ESPINOSA, IRMA LETICIA FLORES DÍAZ, GUADALUPE RAMÍREZ CHÁVEZ Y PABLO DOMÍNGUEZ PEREGRINA. PONENTE: ROLANDO GONZÁLEZ LICONA. SECRETARIO: RAMÓN ALBERTO MONTES GÓMEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, séptimo párrafo, 107, facción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 Bis, 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el numeral 9 del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil quince, en virtud de que se trata de una posible contradicción de criterios en materia administrativa, cuya especialidad corresponde a este Pleno de Circuito.

SEGUNDO.—La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, constitucional y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, pues fue formulada por un Magistrado integrante del Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, órgano jurisdiccional que emitió una de las ejecutorias que contienen los criterios contendientes.

TERCERO.—Con el objeto de determinar si existe la contradicción de tesis denunciada, enseguida se transcribirán las partes conducentes de las ejecutorias que contienen los criterios contendientes.

Así, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión contencioso administrativo 191/2013, interpuesto en contra de la resolución al recurso de apelación dictada por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en la que esta última revocó la sentencia la Primera Sala Ordinaria de ese órgano jurisdiccional y declaró la nulidad de la restricción del servicio hidráulico, en lo que al caso importa, consideró lo siguiente:

"TERCERO.—El presente medio de defensa es improcedente por las consideraciones siguientes: En principio, es oportuno señalar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el veinticinco de agosto de dos mil diez, la contradicción de tesis 256/2010, determinó que la instauración del recurso de revisión se creó con la intención de que tal instancia fuera procedente sólo en casos excepcionales, por lo que será improcedente en los supuestos en que la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa haya detectado la carencia de fundamentación y motivación del acto impugnado.—Esto es así, porque la Sala resolutora, en ese tipo de sentencias no emite pronunciamiento alguno que implique la declaración de un derecho ni la inexigibilidad de una obligación, ya que no resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, sino sólo se limita al análisis de la posible carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal, como son la fundamentación y la motivación.—Por tanto, el Máximo Tribunal estimó que el estudio de tales aspectos debía confiarse plenamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sin necesidad de una revisión posterior, al ser previsible que sólo redundaría en lo ya resuelto.—De esa manera, la Segunda Sala del Alto Órgano Jurisdiccional de la Nación sostuvo que se reservaba a los tribunales federales el conocimiento de aquellos asuntos que por su importancia y trascendencia tuvieran un impacto en las materias que el legislador consideró importantes, de acuerdo con el catálogo a que se contrae el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.—La superioridad manifestó que, si bien el artículo de referencia, en relación con la procedencia del recurso de revisión, no distingue en cuanto a que si la resolución recurrida debe consistir en un pronunciamiento de fondo del asunto o si basta con que la resolución se hubiere declarado nula por carecer de fundamentación y motivación; sin embargo, en este último supuesto, no puede considerarse satisfecha la presunción de importancia y trascendencia que justifique la procedencia de dicho

medio de impugnación.—El criterio de referencia se encuentra consignado en la jurisprudencia 2a./J. 150/2010, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 694, Tomo XXXII, diciembre de 2010, materia administrativa, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, intitulada: 'REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.' (se transcribe).—La propia Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el cuatro de mayo de dos mil once, la contradicción de tesis 136/2011, estableció que en la jurisprudencia apuntada con antelación, en uso de sus facultades legales, abarcó todos los casos en los que la anulación derive de vicios formales, al margen de la materia del asunto, por lo que era inconcuso que el criterio jurisprudencial de referencia era aplicable en todas las hipótesis materiales previstas en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en los que se declare la nulidad de una resolución impugnada por vicios meramente formales.—Del razonamiento que antecede derivó la jurisprudencia 2a./J. 88/2011, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 383, Tomo XXXIV, agosto de 2011, materia administrativa, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes: 'REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010).—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la indicada jurisprudencia, sostuvo que conforme al citado numeral, en los casos en los que las sentencias recurridas decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales, como es la falta o indebida fundamentación y motivación, la revisión fiscal resulta improcedente por no colmar los requisitos de importancia y trascendencia, pues en esos supuestos no se emite una resolución de fondo, al no declararse un derecho ni exigirse una obligación, sino sólo evidenciarse la carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal. Ahora bien, como en la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 256/2010 de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 150/2010, la Segunda Sala, en uso de sus facultades legales, abarcó todos los casos en los que la anulación derive de vicios formales, al margen de la materia del asunto, es evidente que el referido criterio jurisprudencial es aplicable en todos los supuestos

materiales previstos en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en los que se declare la nulidad de una resolución impugnada por vicios meramente formales.'.—Lo anterior también resulta aplicable para la procedencia del recurso de revisión contencioso administrativa, por tratarse de un recurso extraordinario al igual que el recurso de revisión fiscal, por tanto, las jurisprudencias que interpretan su procedencia son aplicables al caso por analogía.—Al respecto, se cita la tesis 2a. XXXI/2007, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece en la página 560, Tomo XXV, abril de 2007, materia común, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que es del tenor literal siguiente: 'JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. EL HECHO DE QUE EN ÉSTA NO SE HAYA INTERPRETADO EL MISMO PRECEPTO QUE EL ANALIZADO EN EL CASO CONCRETO, NO BASTA PARA ESTIMAR SU INAPLICABILIDAD.—La circunstancia de que en un criterio jurisprudencial de este Alto Tribunal se haya abordado el estudio de un precepto diverso al analizado en el caso concreto, no implica que la tesis sea inaplicable, pues el precedente judicial tiene diversos grados en su aplicación, pudiendo ser rígida o flexible, además de otros grados intermedios. Así, un criterio puede ser exactamente aplicable al caso por interpretar la misma disposición que la examinada en el caso concreto o bien, puede suceder que no se analice idéntica norma, pero el tema abordado sea el mismo o haya identidad de circunstancias entre ambos temas, incluso puede ocurrir que la tesis sea aplicable por analogía, es decir, que se trate de un asunto distinto pero que existan ciertos puntos en común que deban tratarse en forma semejante.'.—Ahora bien, de las constancias que obran en el recurso de apelación **********, del índice de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se advierte que en el fallo recurrido se revocó la sentencia apelada y en consecuencia, se declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, al considerar, esencialmente, lo siguiente: 'VII. La controversia en el presente asunto, consiste en resolver respecto a la legalidad o ilegalidad del acto impugnado, que se precisa en el considerando IV de este fallo, lo que traerá como consecuencia en el primer caso, que se reconozca la validez y, en el segundo, que se declare su nulidad.—VIII. Esta Sala Superior, una vez analizados los argumentos expuestos por las partes, previa valoración de las constancias que integran el expediente en que se actúa, a las que se les otorga el valor probatorio que en derecho les corresponda, de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 119, fracción I y 126, fracción I, de la ley orgánica que rige a este tribunal, entra al estudio de los conceptos de nulidad que se alegan en el escrito de demanda.—El demandante, en el punto tercero de conceptos de nulidad de la demandada, argumenta que, previo a la emisión de la orden de restricción del servicio hidráulico, la autoridad debe hacer del conocimiento del particular, la existencia del crédito fiscal a su cargo del que

derive la orden de suspensión y haberlo requerido de pago de ese crédito.—La autoridad demandada, al contestar la demanda, alegó que no se encuentra obligada a hacer del conocimiento del actor, el adeudo por el pago del suministro del servicio de agua, ya que la orden de restricción se emitió porque no se comprobó la existencia del pago del crédito.—Es fundado el concepto de anulación a estudio, toda vez que tal como lo menciona la actora, que previo a la emisión de la orden de restricción del suministro de agua, la autoridad no demostró haber puesto del conocimiento del demandante, la determinante del crédito por el que se restringe el servicio de agua, ni haberlo requerido de su pago, con lo que no se respetó la garantía de audiencia del actor, que previene el artículo 14 constitucional, de donde resulta lo ilegal de la resolución impugnada, siendo aplicable la jurisprudencia número 86, Tercera Época, de esta Sala Superior, que establece: Época Tercera, Instancia Sala, Superior, TCADF, tesis S. S. 86.—«LA ORDEN DE SUSPENSIÓN O RESTRICCIÓN DEL SERVICIO HIDRÁULICO POR LA FALTA DE PAGO DE LOS DERECHOS POR EL SUMINISTRO DE AGUA, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA SI NO SE ACREDITA QUE LA AUTORIDAD FISCAL PREVIAMENTE A SU EMISIÓN HUBIERA REQUERIDO AL USUARIO DE LA TOMA DE AGUA EL PAGO DE LOS DERECHOS QUE, ADEUDA.» (se transcribe).—Por lo que, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 126, fracción I, 127, fracciones I y II, y 128, fracción II, de la ley orgánica que rige a este tribunal, se declara la nulidad lisa y llana de la orden de restricción del servicio hidráulico, contenida en el oficio número ********** (sic), de fecha primero de agosto de dos mil doce, respecto a la toma de agua **********, ubicada en **********, quedando obligada la autoridad demandada, director de Atención a Usuarios del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, a restituir a la parte actora en el goce de los derechos indebidamente afectados, que en el caso consiste en dejar sin efectos la resolución declarada nula, ordenando la reanudación del suministro del servicio hidráulico en el domicilio citado, en un término improrrogable de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente en que quede firme esta resolución, atento a lo dispuesto por el artículo 126, fracción IV, de la ley orgánica que rige a este tribunal …' (fojas 16 a 17 y vuelta del toca de apelación).—De la anterior transcripción se advierte que el recurso de revisión contencioso administrativo es improcedente, toda vez que la Sala Superior en el fallo controvertido revocó la sentencia apelada y se declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada (orden de restricción del servicio hidráulico, contenida en el oficio número **********, de uno de agosto de dos mil doce, respecto de la toma de agua **********, ubicada en **********, debido a que no se respetó la garantía de audiencia del actor, en razón de que la autoridad emisora de la misma no hizo del conocimiento de éste, la determinante del crédito por el que se restringe el servicio de agua y tampoco le requirió su pago, contraviniendo lo dispuesto por el artículo 14 constitucional.—En este

sentido, la causa de anulación no conduce a la declaración de un derecho ni a la inexigibilidad de una obligación, ya que no resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, sino sólo se limita al análisis de la posible ausencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal, como son la fundamentación y la motivación.—Por consiguiente, en la especie no se está en presencia de una determinación que ataña al fondo del asunto y, por ende, debe desecharse el recurso de revisión contencioso administrativo interpuesto.—Por lo anterior, no es el caso de examinar los supuestos que prevé el artículo 140 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para la procedencia del recurso de revisión contencioso administrativo, pues al decretarse la nulidad del acto impugnado por vicios formales, es inconcuso que, de actualizarse algún requisito de procedencia previsto en ese numeral, no cambiaría el sentido que rige el presente fallo.—Finalmente, no impide concluir de la manera descrita, el hecho de que el recurso haya sido admitido a trámite por auto de presidencia, en virtud de que esa decisión no causa estado, en términos de la tesis 2a./J. 222/2007, aplicada por analogía, emitida por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, visible en la página 216, Tomo XXVI, diciembre de 2007, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que establece: 'REVISIÓN EN AMPARO. LA ADMISIÓN DEL RECURSO NO CAUSA ESTADO.' (se transcribe)."

Por su parte, el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 8/2015, sostuvo, en lo atinente, lo siguiente:

"SEXTO.—Como se advierte de la lectura del agravio único expuesto por la recurrente, ésta se duele, en esencia, de que el recurso de revisión contencioso administrativa interpuesto por el director general de Regulación Ambiental, dependiente de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal es notoriamente improcedente, por lo que no debió admitirse a trámite.—Lo anterior es así, en razón de que, aduce la inconforme, en el caso concreto no se colman los requisitos de importancia y trascendencia, pues la Sala contenciosa no analizó el tema de fondo del asunto, sino que únicamente decretó la nulidad de la resolución impugnada por la actualización de vicios formales, invocando al respecto, una jurisprudencia sustentada por diverso Tribunal Colegiado de Circuito.—Por tanto, estima, en la especie se surte la naturaleza restringida y excepcional a que se refiere el artículo 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.—Este Tribunal Colegiado estima infundados los argumentos de agravio vertidos por la recurrente, conforme a las siguientes consideraciones.—En principio, es menester destacar que, para efectos de la procedencia de un recurso, debe

atenderse a dos tipos de requisitos, que son los de carácter formal y los de fondo.—La distinción apuntada encuentra su justificación, precisamente, al ponderarse sobre los alcances de la actuación, tanto de la Magistrada presidente, como de quienes integran el Pleno de este tribunal, en torno a la admisión de un recurso de revisión contencioso administrativa, con el propuesto en el expediente **********, del cual deriva la reclamación que nos ocupa.—Así, la actuación del presidente de un Tribunal Colegiado no puede ir más allá de examen de los requisitos de procedencia formales –cuya característica esencial es que versan sobre aspectos de inmediata apreciación–, pues de lo contrario llegaría al extremo de resolver la pretensión principal planteada en el recurso.—A propósito de lo anterior, es menester analizar el contenido de los artículos 91 de la Ley de Amparo y 41, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que disponen lo siguiente: (se transcriben).—Del primero de los artículos citados se advierte que el presidente del órgano jurisdiccional 'calificará' la procedencia del recurso, vocablo que significa apreciar o determinar las cualidades o circunstancias de algo o de alguien, o analizar si una cosa reúne los requisitos necesarios.—En consecuencia, el presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito –con base en ese numeral y en el segundo de los numerales preinsertos, que establece que debe dictar los autos de trámite que correspondan– tiene la ineludible obligación de analizar si existen motivos que hagan procedente o improcedente el recurso de revisión contencioso, con base en las constancias que tiene a su alcance.—Ahora bien, aun cuando el referido numeral 91 de la Ley de Amparo establece que será el presidente del órgano jurisdiccional quien calificará la procedencia del recurso aludido, ello no debe ser interpretado en el sentido de que, en todos los supuestos, será quien emita una decisión definitiva acerca de la procedencia de ese medio de impugnación, ya que, se insiste, el artículo 41, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación contempla que corresponde al presidente quien emitirá todos los proveídos de trámite que procedan en los asuntos de su competencia, hasta ponerlos en estado de resolución.—Por ende, es indudable que los autos de trámite que no impliquen una cuestión trascendente o dudosa, así como los que no deba calificar el Pleno, serán dictados por el presidente del Tribunal Colegiado.—Sin embargo, para concluir si un recurso como el que nos ocupa cumple con las hipótesis de procedencia del artículo 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es menester valorar la naturaleza del asunto, las consecuencias jurídicas y de hecho que se verificarán derivadas de ese análisis, así como el alcance de la eventual decisión que llegará a concluirse al resolverlo, la cual sólo puede fijarse en función de la gravedad de las consecuencias de la decisión del asunto.—Tales aspectos únicamente pueden ser analizados por el Pleno del Tribunal Colegiado, en tanto que a su presidente sólo le corresponde examinar si están cubiertos los requisitos for-

males del escrito de interposición del recurso y su oportunidad, para luego, de ser el caso, poner el asunto en estado de resolución y, finalmente, ordenar su turno al Magistrado relator para que formule el proyecto respectivo.—Las consideraciones que anteceden permiten concluir que el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito puede, en términos del artículo 91 de la Ley de Amparo, desechar un recurso que no cubra aspectos formales elementales; sin embargo, no está facultado para desecharlo por no cumplir los requisitos de importancia y trascendencia, ya que para ello tendría que llevar a cabo un examen sobre los alcances de la pretensión del recurrente, en relación con las constancias que integran el juicio contencioso en cuestión, lo cual no constituye una cuestión formal.—En ese sentido, son infundados los agravios hechos valer por la recurrente, en cuanto aducen la ilegalidad del auto que tuvo por admitido el recurso de revisión contenciosa administrativa número **********, toda vez que, conforme a lo anteriormente expuesto, en dicho proveído no era factible analizar si se cubre o no el supuesto de importancia y trascendencia para efectos de la procedencia, pues al no tratarse de una cuestión meramente formal, sino de fondo, su estudio corresponde al Pleno de este Tribunal Colegiado.—Como sustento de lo anterior, cabe citar, analógicamente, la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos datos de localización, rubro y texto enseguida se reproducen: No. Registro: 170456. Jurisprudencia. Materia administrativa. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XVII, enero de 2008, tesis 2a./J. 252/2007, página 460: 'RECURSO DE REVISIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO SÓLO TIENE FACULTADES LEGALES PARA DESECHARLO POR ASPECTOS FORMALES.' (se transcribe).—También cobra aplicación en la especie, por el sentido que la orienta, la jurisprudencia que es del tenor siguiente: No. Registro: 174003. Jurisprudencia. Materia común. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXIV, octubre de 2014, tesis 2a./J. 139/2006, página 381: 'REVISIÓN. LA CALIFICACIÓN DE SU PROCEDENCIA SE LIMITA AL EXAMEN DE LOS ASPECTOS FORMALES QUE TRASCIENDAN A ELLA.' (se transcribe).—Como consecuencia de lo expuesto, este órgano colegiado estima infundados los agravios expuestos por **********, en el recurso de reclamación que nos ocupa, ya que con ellos pretende que la Magistrada presidenta de este órgano colegiado, al emitir el auto recurrido, debía valorar el cumplimiento de requisitos de procedencia que atañen al fondo de la pretensión planteada y, por ende, que son de inmediata constatación.—Máxime que, como es de explorado derecho, la admisión del recurso de revisión no prejuzga sobre si el recurso reúne las características de importancia y trascendencia, por lo que en ese tenor, la sola admisión del recurso no es una determinación que cause estado.—Sirve de sustento a lo anterior, en lo conducente, la jurisprudencia que

a continuación se transcribe: No. Registro: 170598. Jurisprudencia. Materia común. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XVI, diciembre de 2007, tesis 2a./J. 222/2007, página 216: 'REVISIÓN EN AMPARO. LA ADMISIÓN DEL RECURSO NO CAUSA ESTADO.' (se transcribe).—Y esto no impide que, del análisis de fondo, el Pleno del Colegiado pueda declarar improcedente el recurso, pues el juicio de valor que por ahora se hace, no entraña otra cosa que verificar la actuación de la presidencia en el auto recurrido, mas no el de calificar si el medio impugnativo es viable sobre la base de si se actualiza o no el supuesto de importancia y trascendencia.—Finalmente, debe desestimarse el argumento de improcedencia invocado por la recurrente, en el sentido de que la nulidad del acto administrativo obedeció solamente a la actualización de vicios formales y no de fondo.—Ello es así, porque este Tribunal Colegiado considera que, para tener por acreditada la procedencia del recurso de revisión contencioso administrativo es necesario constatar, en principio, si su materia encuadra en cualquiera de los supuestos previstos en el citado artículo 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sin que sea relevante el que la nulidad se haya referido exclusivamente a un tema de fondo.—Asimismo, debe considerarse que la interpretación histórica y relacionada de los artículos 104, fracción III, constitucional y 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, evidencian que, por ser el recurso contencioso administrativo de naturaleza jurídica excepcional, al margen de que la nulidad derive o no de un aspecto exclusivamente de fondo –a diferencia de lo que acontece con el recurso de revisión fiscal–, lo verdaderamente importante para efectos de su procedencia es que opera la concurrencia de alguno de los supuestos previstos en el artículo 140 citado.—En ese sentido, este órgano jurisdiccional estima que, para efectos de la procedencia del recurso de revisión contencioso administrativo, resultan inaplicables los criterios que han adoptado diversos órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, respecto a los requisitos para la procedencia del recurso de revisión fiscal, el cual, si bien también es de carácter excepcional, se rige por las particularidades que lo diferencian de aquél.—Por tanto, este Tribunal Colegiado de Circuito no comparte el criterio contenido en la jurisprudencia que cita la recurrente, cuya aplicación tampoco resulta obligatoria, en términos de lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 217 de la Ley de Amparo, al haber sido emitido por un órgano jurisdiccional homólogo.—En las relatadas circunstancias, al resultar infundados los agravios expresados por la recurrente, debe confirmarse el acuerdo recurrido."

CUARTO.—El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que, a fin de decidir si existe contradicción de tesis, es necesario

analizar si los tribunales contendientes, al resolver los asuntos que son materia de la denuncia, realmente sostuvieron criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, o sobre un problema jurídico central, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes, de donde, para que exista contradicción de tesis, deben reunirse los elementos siguientes:

a) Que al resolver los planteamientos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios discrepantes.

b) Que la diferencia de criterios se presente en las consideraciones, en los razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias.

c) Que los distintos criterios provengan del examen de los mismos elementos, aunque éstos no sean exactamente iguales.

De las consideraciones que sustentan el sentido de la resolución dictada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en sesión del día veintitrés de enero de dos mil catorce, al resolver la revisión contenciosa administrativa RCA. 191/2013, se desprende que ese órgano jurisdiccional desechó el recurso interpuesto por el director de Atención a Usuarios del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, por conducto de su autorizada, en contra de la sentencia de veintiséis de junio de dos mil trece, dictada por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el recurso de apelación **********, por considerar que la revisión contenciosa administrativa es improcedente contra la sentencias de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que confirmen o declaren la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales, y que, en el asunto de trato, se revocó la sentencia apelada y se declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, debido a que no se respetó la garantía de audiencia del actor, y para sustentar lo así resuelto, se basó, en síntesis, en las consideraciones siguientes:

- Que las jurisprudencias de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación número 2a./J. 150/2010, con el rubro siguiente: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", y la número 2a./J. 88/2011, con la voz siguiente: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO

DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010).", así como las ejecutorias de ese órgano jurisdiccional, de fechas veinticinco de agosto de dos mil diez y cuatro de mayo de dos mil once, que dictó al resolver la contradicción de tesis 136/2011, de las que derivaron esas jurisprudencias, resultan aplicables, por analogía, para determinar la procedencia del recurso de revisión contenciosa administrativa, por tratarse este último de un recurso extraordinario, al igual que el recurso de revisión fiscal.

- Que de acuerdo con lo sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la instauración del recurso de revisión se creó con la intención de que tal instancia fuera procedente sólo en **casos excepcionales**, y que, por ende, es improcedente en los supuestos en que la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa haya detectado la carencia de fundamentación y motivación del acto impugnado.

- Que en las sentencia en que se resuelve sobre la falta de fundamentación y motivación del acto impugnado, la juzgadora no emite pronunciamiento alguno que implique **la declaración de un derecho ni la inexigibilidad de una obligación**, ya que no resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, sino sólo se limita al análisis de la posible carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal, como son la fundamentación y la motivación.

- Que **el estudio de las formalidades** elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo **debe confiarse** plenamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sin necesidad de una revisión posterior, al ser previsible que sólo redundaría en lo ya resuelto.

- Que corresponde a los tribunales federales el conocimiento de aquellos asuntos que por su importancia y trascendencia tuvieran un impacto en **las materias que el legislador consideró importantes**, de acuerdo con el catálogo a que se contrae el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

- Que si bien es cierto, el artículo de referencia, en relación con la procedencia del recurso de revisión, no distingue en cuanto a que si la resolución recurrida debe consistir en un pronunciamiento de fondo del asunto, o

si basta con que la resolución se hubiera declarado nula por carecer de fundamentación y motivación, no menos cierto es que, en este último supuesto, no puede considerarse satisfecha **la presunción de importancia y trascendencia** que justifique la procedencia de dicho medio de impugnación.

Conviene destacar que, con anterioridad a la resolución al recurso de revisión contenciosa administrativa número RCA. 191/2013, del índice del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, dictada en sesión del día veintitrés de enero de dos mil catorce, ese órgano jurisdiccional emitió, en el mismo sentido, la jurisprudencia número I.7o.A. J/2 (10a.), publicada en la página mil ochocientos cincuenta y ocho, Libro XVI, Tomo tres, enero de dos mil trece, de la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, materia administrativa, que es del tenor literal siguiente:

"REVISIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. ES IMPROCEDENTE DICHO RECURSO CONTRA LAS SENTENCIAS DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL QUE CONFIRMAN LA DECLARATORIA DE NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES (APLICACIÓN DE LAS JURISPRUDENCIAS 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011).—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en las jurisprudencias 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXII, diciembre de 2010 y XXXIV, agosto de 2011, páginas 694 y 383, de rubros: 'REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.' y 'REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010).', respectivamente, que el recurso de revisión fiscal se instauró con la intención de que procediera sólo en casos excepcionales, por lo que será improcedente en los supuestos en que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declaren la nulidad de una resolución por falta de fundamentación y motivación y, en general, por vicios meramente formales, porque en ese tipo de sentencias no se emite pronunciamiento alguno que implique la declaración de un derecho ni la inexigibilidad de una obligación, ya que no se resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio

contencioso, sino sólo se analiza la posible carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal, por lo que el estudio de tales aspectos debe confiarse plenamente al mencionado tribunal sin necesidad de una revisión posterior, al ser previsible que sólo redundará en lo resuelto. Ahora bien, los referidos criterios jurisprudenciales resultan aplicables al recurso de revisión contencioso administrativa, en tanto que éste como el de revisión fiscal son medios de impugnación extraordinarios previstos en la fracción III del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, el referido recurso es improcedente contra las sentencias de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que confirman la declaratoria de nulidad del acto administrativo controvertido por vicios formales.

"Revisión contencioso administrativa 95/2012. Director General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México. 31 de octubre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Juan Daniel Torres Arreola.

"Revisión contencioso administrativa 89/2012. Director General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México. 31 de octubre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Alejandra Hernández Jiménez, secretaria de tribunal autorizada por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada. Secretaria: Silvia Martínez Aldana.

"Revisión contencioso administrativa 97/2012. Director General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México. 7 de noviembre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Adela Domínguez Salazar. Secretaria: Martha Izalia Miranda Arbona.

"Revisión contencioso administrativa 105/2012. Director de Atención a Usuarios del Sistema de Aguas de la Ciudad de México. 14 de noviembre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: José Arturo González Vite.

"Revisión contencioso administrativa 109/2012. Director General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México. 21 de noviembre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: José Arturo González Vite."

Por su parte, el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al fallar el treinta de marzo de dos mil quince, el

recurso de reclamación RR. 8/2015, interpuesto en contra del auto en el que se admitió a trámite la revisión contenciosa administrativa **********, declaró infundado el recurso por considerar que, para tener por acreditada la procedencia de la revisión contenciosa administrativa, sólo es necesario constatar si su materia encuadra en cualquiera de los supuestos previstos en el artículo 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sin que sea relevante el que la nulidad se haya referido o no exclusivamente a un tema de fondo, toda vez que:

- En términos de los artículos 104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el recurso de revisión contenciosa administrativa es de naturaleza jurídica excepcional y, por ende, lo verdaderamente importante para efectos de su procedencia es que opere la concurrencia de alguno de los supuestos del citado artículo 140.

- Que si bien es cierto, que tanto el recurso de revisión fiscal como la revisión contenciosa administrativa son de carácter excepcional, no menos cierto es que se rigen por particularidades que los diferencian.

De lo antedicho se advierte que, sí existe la contradicción de tesis denunciada, pues mientras el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito consideró que es improcedente el recurso de revisión contenciosa administrativa contra las sentencias de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que confirmen o declaren la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales, por considerar que ese recurso sólo procede en casos excepcionales y que ese tipo de sentencias no son excepcionales en tanto en ellas no se emite pronunciamiento alguno que implique la declaración de un derecho ni la inexigibilidad de una obligación ni, por ende, se resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, y sustentó su determinación en las jurisprudencias 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que consideró aplicables, por analogía, por ser ambos recursos medios de impugnación extraordinarios previstos en la fracción III del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en sentido opuesto, el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativo del Primer Circuito resolvió que, por ser de naturaleza jurídica excepcional, el recurso de revisión contenciosa administrativa, lo verdaderamente importante para efectos de su procedencia es que opere la concurrencia de alguno de los supuestos del artículo 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sin que sea relevante el que la nulidad se haya referido a un tema de

forma, o lo que es lo mismo, que aun cuando se impugnen sentencias de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que confirmen o declaren la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales, es procedente el recurso si se actualiza alguno de los supuestos de procedencia previstos en el último artículo invocado, sea por la cuantía del asunto o la materia de la resolución recurrida.

Por lo que la materia de la contradicción se limita a determinar la procedencia de la revisión contenciosa administrativa contra las sentencias de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que confirmen o declaren la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales, con independencia de la cuantía del asunto y de la materia de la resolución recurrida, y la aplicabilidad o inaplicabilidad, en el asunto de trato, de las jurisprudencias 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El hecho de que el criterio del Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, no haya sido expuesto formalmente como tesis de jurisprudencia y, por ende, no exista la publicación respectiva, no es obstáculo para que este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito se ocupe de la denuncia de la posible contradicción de la tesis de que se trata, con el criterio del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, contenido en la jurisprudencia número I.7o.A. J/2 (10a.), con el rubro siguiente: "REVISIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. ES IMPROCEDENTE DICHO RECURSO CONTRA LAS SENTENCIAS DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL QUE CONFIRMAN LA DECLARATORIA DE NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES (APLICACIÓN DE LAS JURISPRUDENCIAS 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011).", pues a fin de que se determine su existencia, basta con que diversos Tribunales Colegiados de Circuito adopten criterios disímbolos al resolver sobre un mismo punto de derecho.

En efecto, los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 225 de la Ley de Amparo establecen lo siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia."

Ley de Amparo

"Artículo 225. La jurisprudencia por contradicción se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los Plenos de Circuito o entre los Tribunales Colegiados de Circuito, en los asuntos de su competencia."

Los preceptos transcritos disponen que cuando los Tribunales Colegiados de un mismo circuito sustenten tesis contradictorias o criterios discrepantes, los Plenos del Circuito correspondientes decidirán el que deba prevalecer como jurisprudencia; por lo que, si dichos preceptos no limitan las facultades decisorias de los Plenos de Circuito, al dirimir divergencias plasmadas en criterios expuestos formalmente, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto y los datos de identificación, ni a aquellos que conforme a lo dispuesto en los artículos 215, 216 y 217 de la Ley de Amparo vigente sean de aplicación obligatoria, debe interpretarse que los Plenos de Circuito tienen facultad para dirimir criterios aislados divergentes sustentados por los Tribunales Colegiados de los respectivos circuitos en los asuntos sometidos a su potestad.

Apoya la existencia de la contradicción entre una jurisprudencia y una tesis aislada, la jurisprudencia P./J. 27/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página setenta y siete, Tomo XIII, abril de dos mil uno, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se

emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."

Igualmente, es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 94/2000, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página trescientos diecinueve, Tomo XII, noviembre de dos mil, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que es del tenor literal siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados."

No es óbice para estimar existente la presente contradicción de tesis, el hecho de que la ejecutoria del Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito haya sido emitida por mayoría de votos,

habida cuenta de que, de acuerdo con los artículos 186 de la Ley de Amparo y 35, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito pueden dictarse, válidamente, por mayoría de votos y, en consecuencia, al contener el criterio del órgano jurisdiccional que las pronuncia, son idóneas para la existencia de contradicción de tesis.

Resulta aplicable la jurisprudencia 147/2008, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página cuatrocientos cuarenta y cuatro del Tomo XXVIII, octubre de dos mil ocho, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que a continuación se transcribe:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. EXISTE AUN CUANDO LAS SENTENCIAS QUE CONTIENEN LOS CRITERIOS RELATIVOS HAYAN SIDO EMITIDAS POR MAYORÍA DE VOTOS.—Los artículos 184, fracción II, de la Ley de Amparo y 35, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecen que las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito pueden emitirse válidamente por mayoría de votos, de manera que, desde el punto de vista formal, contienen el criterio del órgano jurisdiccional que las pronuncia y, por ende, son idóneas para la existencia de contradicción de tesis."

Sí procede la contradicción de tesis, aun cuando el Séptimo Tribunal Colegiado haya sustentado su criterio en las jurisprudencias 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues si bien es cierto, de la resolución a la contradicción de tesis 136/2011, que dio origen a la segunda jurisprudencia invocada y en la que se interpreta la jurisprudencia 2a./J. 150/2010, resolvió que el recurso de revisión fiscal es improcedente cuando se interponga en contra de una sentencia que declaró la nulidad de una resolución por vicios formales, y que ese criterio es de carácter general y aplicable a todos los casos en que se recurra una sentencia dictada en un juicio de nulidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que precisamente declare la nulidad de la resolución controvertida por vicios formales, al margen de la cuantía del asunto y de la materia de que trate la resolución relativa, no menos cierto es que es materia de la contradicción, la aplicabilidad de ese criterio a los recursos de revisión contenciosa administrativa previstos en el artículo 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

QUINTO.—De conformidad con los artículos 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, este Pleno de Circuito determina que debe prevaler, con carácter de jurisprudencia, el criterio que se sustentará en esta ejecutoria.

En el caso, como ya se precisó, la materia de la contradicción se limita a determinar la procedencia del recurso de revisión contenciosa administrativa contra las sentencias de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que confirmen o declaren la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales, con independencia de la cuantía del asunto y de la materia de la resolución recurrida, y la aplicabilidad o inaplicabilidad en el asunto de trato, de las jurisprudencias 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El motivo del disenso entre los Tribunales Colegiados Séptimo y Décimo Octavo en Materia Administrativa del Primer Circuito, se da en razón del **concepto de excepcionalidad** de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo que deriva de la fracción XXIX-H del artículo 73, artículo 104, fracción III, y del artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso n), y base quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues a diferencia del **Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, que al resolver el recurso de reclamación 8/2015, sostuvo, por mayoría de votos, que por la naturaleza jurídica excepcional el recurso de revisión contenciosa administrativa, lo verdaderamente importante para efectos de su procedencia es que opere la concurrencia de alguno de los supuestos del artículo 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sin que sea relevante el que la nulidad se haya referido a un tema de forma, e igualmente sostuvo la inaplicabilidad, al caso, de los criterios que han adoptado diversos órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación respecto de los requisitos para la procedencia del recurso de revisión fiscal, en tanto el recurso de revisión fiscal se rige por particularidades que lo diferencian del recurso de revisión contenciosa administrativa; **el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el recurso de revisión contenciosa administrativa **********, consideró que es improcedente el recurso contra las sentencias de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que confirmen o declaren la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales con independencia a la cuantía del asunto o a la materia de la resolución recurrida, en tanto el recurso se instauró con la intención de que procediera sólo en **casos excepcionales**, y las resoluciones en las que no se emita pronunciamiento alguno que implique la declaración de un derecho o la inexigibilidad de una obligación no tienen ese carácter, ya que no se resuelve, en ellas, respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, y sustentó su determinación en las jurisprudencias 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011, de la Segunda Sala de la Suprema Corte

de Justicia de la Nación, de rubros: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN." y "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010).", respectivamente.

No es óbice a que el motivo de disenso se haya centrado en el **concepto de excepcionalidad** de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, el que en la parte final del considerando sexto de la resolución al recurso de reclamación RR. 8/2015, derivado del **********, correspondiente a la sesión del día treinta de marzo de dos mil quince, la mayoría de los Magistrados que integran el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito haya reconocido que tanto el recurso de revisión fiscal como el recurso de revisión contenciosa administrativa son de naturaleza excepcional, puesto que los señores Magistrados no derivan de esa excepcionalidad la improcedencia del recurso en contra las sentencias de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que confirmen o declaren la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales, lo que sí hizo el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Por lo que, a fin de analizar el tema de contradicción, es necesario resolver sobre la excepcionalidad de la revisión contenciosa administrativa prevista en el artículo 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y si esa excepcionalidad determina que se rija por los mismos principios que el recurso de revisión fiscal que anteriormente se preveía en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, y en la actualidad en el diverso artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y, consecuentemente, la aplicabilidad, al caso, de las jurisprudencias 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar si es procedente o no el recurso de revisión contenciosa administrativa contra las sentencias de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que confirmen o declaren la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX-H, 104, fracción III, y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

canos y 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, aun cuando se actualice alguno de los supuestos de procedencia previstos en el último artículo invocado, sea por la cuantía del asunto o la materia de la resolución recurrida.

Como antecedentes de medios de protección de los intereses del erario frente a las resoluciones adversas, se encuentran: la revisión forzosa, el recurso de súplica y el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Todos y cada uno de ellos dieron vida a los recursos de revisión en contra de las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, que se originó en la ley para crear un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación.

La revisión forzosa

La revisión forzosa, como recurso establecido en favor de las autoridades fiscales, para combatir las resoluciones contrarias al erario, tiene sus antecedentes en el artículo 452 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de veintiséis de diciembre de mil novecientos ocho, dentro del cual, en el capítulo XXXVIII, se determinó la procedencia de ese recurso respecto de las resoluciones contrarias al interés fiscal que, siendo apelables, no hubieran sido recurridas por el agente del Ministerio Público dentro del plazo legal. En este caso, el Juez de Distrito, de oficio y previa certificación del secretario, debía remitir los autos al superior para su revisión.[1]

La revisión forzosa se constituye en antecedente de los recursos de revisión actualmente en vigor, ya que fue creada en beneficio de una sola de las partes, para la protección de los intereses del erario, y es a partir de ella que se previó la procedencia del recurso con base en la importancia del caso, señalándose un límite mínimo de $500.00 (quinientos pesos).[2]

---

[1] Código Federal de Procedimientos Civiles de veintiséis de diciembre de mil novecientos ocho: "Capítulo XXXVIII".—"De la revisión forzosa".—"Artículo 452. La revisión forzosa procede respecto de todas las resoluciones contrarias al interés fiscal que siendo apelables conforme a este código, no hayan sido recurridas por el agente del Ministerio Público dentro del término legal. En este caso, el Juez, de oficio, y previa certificación del secretario, remitirá los autos al Superior para su revisión, si ésta debe producir ambos efectos, o copia de lo conducente cuando la revisión sea sólo con efecto devolutivo, conforme a lo establecido para la apelación."

[2] *Cfr.* Alfonso G. Rodríguez, *Los Recursos de Revisión Establecidos por los Artículos 240 y 242 del Código Fiscal de la Federación*: En Margarita Lomelí Cerezo et alii: "Conferencias sustentadas para conmemorar el XXXV aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal que creó el Tribunal Fiscal de la Federación", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, cuarto número extraordinario, agosto de 1917, páginas 51 y 52.

El recurso de súplica

Se previó el recurso de súplica en la parte final de la fracción I del artículo 104 del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, que establecía que las sentencias dictadas en segunda instancia podrían suplicarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y sustanciándose el recurso en los términos determinados por la ley.[3]

Por el "Decreto que reforma la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", promulgado el treinta de enero de mil novecientos treinta y cuatro, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día dieciocho siguiente, se suprimió el texto en el que se preveía que las sentencias que se dictaran en segunda instancia podrían suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y sustanciándose el recurso en los términos que determinare la ley.

En el decreto de treinta de diciembre de mil novecientos treinta y cinco, que reformó la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, se estableció, en su artículo 56, que la procedencia del recurso de súplica ante la Suprema Corte se daría en contra de las sentencias de segunda instancia, en los juicios de oposición en materia fiscal, que resultaren total o parcialmente desfavorables al fisco, cuando el interés del negocio fuera mayor de $5,000.00 (cinco mil pesos, 00/100 M.N.), tramitándose conforme a lo dispuesto por el capítulo I del título II de la Ley de Amparo, promulgada el treinta de noviembre de mil ochocientos sesenta y uno.

---

[3] El artículo 104, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, es del tenor literal siguiente:
"Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:
"I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los Jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y sustanciándose el recurso en los términos que determinare la ley."

El viernes diez de enero de mil novecientos treinta y seis, se promulgó una nueva Ley de Amparo, en la cual, se suprimieron las disposiciones que deberían haber regido el trámite del recurso de súplica, por lo que fue imposible su tramitación y resolución.[4]

El veintiuno de octubre de mil novecientos treinta y siete, se trató nuevamente de restablecer el recurso de súplica, y al efecto se envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas al artículo 104, fracción I, de la Consti-

---

[4] Respecto a la procedencia del recurso de súplica, podemos encontrar las siguientes tesis históricas del Poder Judicial de la Federación: 1. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXVI, página 2235, que es del tenor literal siguiente: "SÚPLICA, RECURSO DE.—Debe modificarse la jurisprudencia sustentada por esta Suprema Corte, en el sentido de estimar inconstitucional el recurso de súplica establecido por el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, reformado por decreto de 30 de diciembre de 1935. La razón primordial que apoya dicha jurisprudencia, consiste en afirmar que el propósito del Legislador Constituyente fue suprimir totalmente en nuestro sistema jurídico, el recurso de súplica, al hacerlo desaparecer del texto del artículo 104 constitucional, por reforma de 10 de enero de 1934, para dejar subsistente sólo el recurso de apelación, contra las sentencias de primera instancia, y que, por tanto, el decreto que volvió a establecer la súplica, en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, es contrario al precepto constitucional reformado. Ahora bien, el primer concepto que funda la jurisprudencia que se estudia, no es aceptable, porque la reforma constitucional aludida, que eliminó el texto del artículo 104 de nuestro Código Fundamental, un recurso que se daba en jurisdicción concurrente, a las partes, en 'todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales', sólo purgó de un defecto de técnica, al mencionado precepto constitucional; y el recurso de súplica establecido por el decreto de 30 de diciembre de 1935, como medio de defensa del fisco en los juicios de oposición, ninguna afinidad sustancial tiene con institución procesal abolida; y no podría tenerla, porque el Poder Legislativo, al instituir un recurso judicial en una ley secundaria, actuó conforme a los principios de técnica legislativa bien conocidos, que aconsejan que el Código Fundamental de un país no instituya figuras procesales, sino que finque la estructura esencialmente política de la nación, quedando reservada para el legislador secundario, la función de organizar el sistema procesal de los tribunales de justicia. De manera que la súplica constitucional abolida, tenía objetos y finalidades esencialmente diversos de los que corresponden a la posteriormente establecida: aquélla fue instituida para los asuntos de jurisdicción concurrente, y se daba a las personas dentro de la controversia, y en cambio, **la súplica en materia fiscal** jamás ha sido materia de dicha jurisdicción, y solamente se otorga al Ministerio Público, como representante de la hacienda pública, pues el particular, actor en el juicio de oposición, tiene expedita la vía de amparo, que está vedada al Ministerio Público. El segundo capítulo en que descansa la tesis combatida, se refiere a que el mencionado decreto de 30 de diciembre de 1935, es contrario a la fracción I del artículo 104 constitucional reformado, en cuanto pretende revivir preceptos reglamentarios de la Ley de Amparo anterior, sin existir ya la disposición fundamental que reglamentaban. Esta segunda razón tampoco es aceptable, pues si bien el Poder Legislativo dispuso que el nuevo recurso se tramitase conforme a las disposiciones del capítulo primero del título segundo de la Ley Orgánica de los Artículos 103 y 104 Constitucionales, restableciendo para ese efecto su vigencia, es incuestionable que lo hizo para facilitar el uso del nuevo recurso instituido, por una parte, y por otra, para no hacer una repetición de mera forma, respecto a las disposiciones reglamentarias que restableció. Además, conforme a la teoría de Pasquale Fiore, que consagra los derechos universal-

tución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que nunca llegara a ocurrir esto, en vista de que las controversias en materia fiscal se llevaron a la jurisdicción administrativa, al publicarse la Ley de Justicia Fiscal.

La Ley de Justicia Fiscal se publicó en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de agosto de mil novecientos treinta y seis, por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Lázaro Cárdenas, en el ejer-

---

mente reconocidos en todos los pueblos civilizados, la procedencia de un recurso debe inquirirse con relación a la fecha en que se pronuncie la sentencia, y si en esa fecha había una ley que establecía un recurso, el mismo puede hacerse valer legalmente; de suerte que si se admite la posibilidad de que se enderece el recurso de súplica con relación a las sentencias pronunciadas por los Magistrados de Circuito, es porque la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, que creó dicho recurso, estaba en vigor cuando se pronunciaron esas sentencias, sin que valga decir que se trata de revivir leyes muertas. Cabe agregar que el artículo 104 constitucional establece una competencia genérica a favor de los tribunales de la Federación, para resolver las controversias de orden civil o criminal que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, y si la fracción XXI del artículo 73 constitucional da facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes que reglamenten las atribuciones otorgadas a los demás órganos del poder público, es innegable que al reformar dicho Congreso el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, que creó dicho recurso, estaba en vigor cuando se pronunciaron esas sentencias, sin que valga decir que se trata de revivir leyes muertas. Cabe agregar que el artículo 104 constitucional establece una competencia genérica a favor de los tribunales de la Federación, para resolver las controversias de orden civil o criminal que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, y si la fracción XXI del artículo 73 constitucional da facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes que reglamenten las atribuciones otorgadas a los demás órganos del poder público, es innegable que al reformar dicho Congreso el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, no hizo sino determinar la forma en que la Suprema Corte de Justicia debe ejercitar una facultad constitucionalmente encomendada a los tribunales de la Federación, para resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales; por lo que no puede decirse que con ello haya otorgado una competencia a uno de los órganos del poder público, con violación del Pacto Federal. Por último, el tercer argumento que apoya la jurisprudencia de que se trata, y que no es de aceptarse, se refiere a que la ley que restableció la súplica es contraria al artículo 13 de la Constitución, en cuanto este precepto previene que nadie puede ser juzgado por leyes privativas. No tiene esa ley el carácter privativo que se le atribuye, ya que las sentencias dictadas en apelación, conforme al artículo 104 constitucional, cuando afectan intereses de particulares pueden ser impugnadas mediante el juicio de amparo, **y como al fisco federal le está vedado ir a ese juicio**, porque el mismo tiene exclusivamente por objeto proteger las garantías individuales, de las cuales carece el poder público, nada más equitativo, según lo estimó el Congreso de la Unión, que otorgarle **el recurso de súplica**, para equipararlo al particular, en la similitud de defensas, con el fin de que esté en posibilidad de obtener la reparación de los agravios que le infieran las sentencias de segunda instancia, dictadas **en los juicios de oposición**."; y, 2. La tesis 27 (H), de la Segunda Sala. Quinta Época. *Apéndice* 2000. Tomo III, Administrativa, jurisprudencia histórica, página 682, que dice: "SÚPLICA, INCONSTITUCIONALIDAD DEL RECURSO DE (ARTÍCULO 56 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN)-[TESIS HISTÓRICA].—La Segunda Sala de la Suprema Corte, al tratar sobre si el recurso de súplica consignado en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, tal como fue reformada por decreto de 30 de

cicio de las facultades extraordinarias que le fueron concedidas por decreto de treinta de diciembre de mil novecientos treinta y cinco, para la organización de los servicios públicos hacendarios, y entró en vigor el primero de enero de mil novecientos treinta y siete, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo primero transitorio.

Conforme a la exposición de motivos de esa ley, con ella se dio el primer paso en México para crear tribunales administrativos dotados de la autoridad –tanto por lo que hace a facultades, como a forma de proceder y a situación orgánica–, para poder desempeñar con eficacia funciones de control de la administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares, refiriéndose, en concreto, al Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se sostuvo la constitucional existencia de los tribunales administrativos por encontrarse sujetas sus determinaciones a los tribunales federales en vía de amparo, de manera que, aun independientes de la administración activa, no lo serían del Poder Judicial.

Al adicionarse el párrafo segundo a la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por decreto de dieciséis de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día treinta siguiente, que entró en vigor diez días después al de su publicación, se otorgó competencia exclusiva a la Suprema

---

diciembre de 1935, es o no, contrario a la fracción I, del artículo 104 constitucional, en la forma que quedó, al ser modificada por ley de 10 de enero de 1934; ha resuelto la cuestión, sucesivamente, en los dos sentidos posibles, o sea, el de considerar como improcedente el recurso de súplica, por estimarlo contrario a la reforma constitucional precitada, y el de considerarlo procedente, por ser compatible con dicha reforma legal. Ahora bien, al examinar nuevamente la cuestión, la misma Sala, considera que la única tesis que al respecto puede sostenerse, es **la de considerar improcedente**, por anticonstitucional el recurso de súplica creado por el mencionado artículo 56 reformado, de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación; porque, por una parte la fracción I, del artículo 104 constitucional no sólo consagra un principio genérico de competencia de los tribunales federales, sino que también determina las instancias que deben de tener los juicios, correspondiente a las autoridades que en cada una de ellas deben de intervenir, sin que deje a las leyes secundarias más función que la de regular dichas intervenciones, pero no la de ampliarlas; y en segundo, porque el recurso de súplica establecido en la fracción I del precepto constitucional citado, fue instituido en la Constitución de 1917, no sólo para los casos de jurisdicción concurrente, sino que la idea del Constituyente de 1917 también, fue crear el recurso precisamente para evitar que su instauración o supresión quedara al arbitrio del legislador ordinario, como había ocurrido bajo la vigencia de la Constitución de 1857."

Corte de Justicia de la Nación para resolver los recursos interpuestos contra las sentencias de los tribunales administrativos.[5]

Esos recursos fueron los que se crearon por decretos de treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis y veintinueve de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho. Este último ofreció la particularidad de conceder la promoción de la segunda instancia únicamente a favor de las autoridades hacendarias del Departamento del Distrito Federal, y ya no a favor de cualquiera de las partes en el juicio.

La "Ley para crear un recurso ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación", fue publicada por decreto del treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis, en el Diario Oficial de la Federación del día treinta y uno siguiente, y en ella se estableció como objeto materia del recurso de revisión las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación en los distintos negocios de su competencia, contra las cuales no procediese recurso, de acuerdo con las leyes que rigieren el funcionamiento de dicho tribunal, sustanciándose, a petición de parte, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el interés del negocio no se hubiera precisado, no fuese precisable, o se tratase de una cuantía de $50,000.00 (cincuenta mil pesos, 00/100 M.N.), o mayor.[6]

---

[5] Decreto por el cual se reforma la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de dieciséis de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis: "Artículo único. Se reforma la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos: Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los Jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primero grado.—En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias de segunda instancia o contra las de los tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos."

[6] Ley para crear un recurso ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación: "Artículo 1o. Las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación en distintos negocios de su competencia, contra las que no proceda recurso de acuerdo con las leyes que rigen el funcionamiento de dicho tribunal, serán revisables, a petición de parte, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el interés del negocio sea de $50,000.00 o mayor.".—"Artículo 2o. El recurso se propondrá y sustanciará en los términos, forma y procedimientos que señala la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales para la revisión de las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en amparo indirecto.".—"Artículo 3o. La suspensión del procedimiento otorgada durante el juicio ante el Tribunal Fiscal

La tramitación del recurso se igualó a la señalada por la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, para la revisión de las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en amparo indirecto.

La legitimación procesal activa se dejó en las partes del proceso, especificándose que la Procuraduría Fiscal podría interponer el recurso en nombre de la Secretaría de Hacienda e intervenir en todos los aspectos procesales del mismo.

Los artículos 1o. y 2o. de la "Ley para crear un recurso ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación", se reformaron por decreto de treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y nueve, publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación, estableciéndose que las sentencias serían revisables por la Suprema Corte de Justicia cuando el interés del negocio no se hubiera precisado, no fuera precisable, o bien, fuera de $20,000.00 (veinte mil pesos, 00/100 M.N.), o mayor.[7]

En la reforma al artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis, el legislador reconoció la existencia de los tribunales administrativos, como órganos jurisdiccionales dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y no sólo como órganos de justicia delegada –como lo hacía la Ley de Justicia Fiscal–, y previó la posibilidad legal de establecer recursos ante la Suprema Corte, contra las sentencias de esos tribunales; y en la "Ley para crear un recurso ante la Suprema Corte de Justicia contra las

---

continuará en vigor al tramitarse el recurso creado por esta ley mientras se mantenga la garantía del interés Fiscal.".—Transitorio.—"Único. Esta ley entrará en vigor diez días después de que sea publicado el decreto que reforma la fracción I del artículo 104 constitucional."

[7] Decreto de treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y nueve, que reforma los artículos 1o. y 2o. de la "Ley para crear un recurso ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación": "Artículo único. Se reforman los artículos 1o. y 2o. de la Ley para crear un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, en los siguientes términos: Artículo 1o. Las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación en los distintos negocios de su competencia, contra las que no proceda recurso de acuerdo con las leyes que rigen el funcionamiento de dicho tribunal, serán revisables, a petición de parte, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el interés del negocio no se haya precisado, no sea precisable o sea de $20,000.00 o mayor.—Artículo 2o. El recurso se propondrá y sustanciará en los términos, forma y procedimientos que señala la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, para la revisión de las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en amparo indirecto. La Procuraduría Fiscal podrá interponer el recurso en nombre de la Secretaría de Hacienda, e intervenir en todos los aspectos procesales del mismo."

sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación", se contempló el recurso de revisión en lugar del recurso de súplica.

El treinta y uno de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se promulgó la "Ley que crea un recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal", del día veintinueve anterior, que disipó cualquier duda que pudiera existir en cuanto a la procedencia del recurso de revisión a que se refiere el decreto de dieciséis de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis, de promulgación de la "Ley para crear un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación", en asuntos promovidos contra las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

La "Ley que crea un recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal", vino a ordenar que se remitieran a ese órgano jurisdiccional los asuntos de naturaleza fiscal pendientes ante el extinto jurado de revisión del Departamento del Distrito Federal recomendando, al mismo, el cumplimiento de las sentencias de amparo promovido contra dicho jurado que hubieran amparado a los quejosos para efecto de reposición del procedimiento o modificación del fallo.

Se previó que el recurso sería procedente cuando el interés fiscal del negocio excediera de $5,000.00 (cinco mil pesos, 00/100 M.N.), y, en el caso de las prestaciones fiscales que se causaran periódicamente, se estableció que el interés fiscal se calcularía sumando las prestaciones correspondientes a un año,[8] a diferencia de los demás asuntos de los cuales conocía el

[8] Decreto por el que se promulgó la "Ley que crea un recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal", del día veintinueve de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho. "Artículo 1o. Las sentencias definitivas que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación, en los juicios en que se demande la nulidad de resoluciones de las autoridades que manejan la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal, serán revisables, a petición de éstas, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el interés fiscal del negocio exceda de cinco mil pesos. En el caso de prestaciones fiscales que se causen periódicamente, el interés fiscal del negocio se calculará sumando las prestaciones correspondientes a un año.—La tramitación de este recurso se ajustará a las disposiciones de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, que norman la revisión de las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en el juicio de amparo indirecto.".—"Artículo 2o.

Tribunal Fiscal de la Federación, en los que la cuantía era de $50,000.00 (cincuenta mil pesos, 00/100 M.N.), o mayor, en un principio y, posteriormente, de $20,000.00 (veinte mil pesos, 00/100 M.N.), de acuerdo con las reformas a los artículos 1o. y 2o. de la "Ley para crear un recurso ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación", publicadas en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos cuarenta y nueve, publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación.

Recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia

Por decreto de diecinueve de junio de mil novecientos sesenta y siete, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de octubre siguiente, se reformaron y adicionaron los artículos 94, 98, 100, 102, 104, fracción I, 105 y 107, fracciones II, párrafo final, III, IV, V, VI, VIII, XIII y XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la fracción I del artículo 104 constitucional, se estableció que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo tendrían autonomía para dictar sus fallos.[9]

Los asuntos de naturaleza fiscal que estén pendientes de resolución del el jurado de revisión del Departamento del Distrito Federal, serán tramitados y fallados por el Tribunal Fiscal de la Federación, observando el procedimiento que establece el título XXVIII de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, en los términos del artículo 1o. transitorio del decreto de treinta y uno de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis.—El mismo Tribunal Fiscal de la Federación se encargará de dar cumplimiento a las sentencias dictadas en juicios de amparo promovidos contra actos del jurado de revisión, que amparen a los quejosos para el efecto de que el propio jurado reponga el procedimiento o modifique su fallo.".—"Artículo 3o. Las inconformidades presentadas ante el jurado de revisión del Departamento del Distrito Federal contra la imposición de multas por infracción a los reglamentos gubernativos, que estén pendientes de resolución en el propio jurado, serán tramitadas y resueltas por la Junta Revisora de Multas instituida por el Reglamento para el Servicio de Justicia en Materia de Multas por Infracciones a los Reglamentos Gubernativos del Departamento del Distrito Federal, de diez de marzo de mil novecientos cuarenta y siete, que se ajustará al procedimiento que establece el citado título XXVIII de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.".—"Artículo 4o. Las atribuciones que el mencionado título XXVIII de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal confiere al presidente del jurado de revisión, serán desempeñados por el presidente de la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación o por el presidente de la Junta Revisora de Multas, en sus respectivos casos, que conozcan de los asuntos a que se refieren los artículos 2o. y 3o. de esta ley."

[9] Artículo 104, fracción I, de la Constitución, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de octubre de mil novecientos sesenta y siete: "Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los Jueces y tribunales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y territorios. Las sentencias de

La reforma constitucional de la fracción I del artículo 104, de veinticinco de octubre de mil novecientos sesenta y siete, incorporó dos normas de reconocida utilidad: la norma que autoriza la creación, en las leyes federales, de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, tanto federales como del Distrito Federal, y la norma relativa a la regulación del recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia.

Revisión contenciosa administrativa contra las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Treinta y cinco años después del nacimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal surgió a la vida jurídica a través de su ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos setenta y uno, e inició sus funciones el diecisiete de julio siguiente, conociendo de los juicios que se promovieran contra cualquier resolución o acto administrativo de las autoridades dependientes del Departamento del Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21, fracción I, de la propia Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sin que ese ordenamiento previera el recurso de revisión contenciosa administrativa.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal surge dotado de plena autonomía para dictar sus fallos e independiente de cualquier autoridad administrativa, con el propósito de "dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares".

El tribunal funcionaba en Pleno o en tres Salas, de tres miembros cada una. Se integraba de diez Magistrados numerarios.

---

primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado.—Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito y territorios federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.—Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.—La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo."

Su competencia, la contemplaba el artículo 21 de la ley, misma que, esencialmente, consistía en: conocer y resolver respecto de las resoluciones y actos administrativos de las autoridades dependientes del entonces Departamento del Distrito Federal; atender las quejas por incumplimiento de sentencias; y conocer de los recursos de reclamación.

Los artículos 51 a 55 de la propia ley regulaban ya lo concerniente a la suspensión del acto administrativo.

Mediante Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de dieciséis de junio de mil novecientos ochenta y seis, se reformó el artículo 2o., y con ello, se cambió sustancialmente la integración del tribunal, y a partir de entonces, cuenta con una Sala Superior, integrada en esa época, por cinco Magistrados y tres Salas, cada una de tres Magistrados; y dejó de ser un juicio uniinstancial, al instaurarse, mediante el artículo 86, el recurso de revisión, en contra de las resoluciones dictadas por las Salas, mismo que conocía la Sala Superior,[10] y el recurso de revisión administrativa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones de la Sala Superior al recurso de revisión, previsto en el artículo 87 del propio ordenamiento jurídico.

Puede estimarse que la idea del legislador, al reformar y adicionar la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal por de-

[10] Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, modificada y adicionada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de junio de mil novecientos ochenta y seis: "Artículo 86. Las resoluciones de las Salas del tribunal que decreten o nieguen sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento, serán recurribles por cualquiera de las partes ante la Sala Superior. El recurso deberá ser interpuesto por escrito, dirigido a la Sala Superior, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugna.—La Sala Superior, al admitir a trámite el recurso, designará a un Magistrado ponente y mandará correr traslado a las demás partes por el término de cinco días, para que expongan lo que a sus derechos convenga.—Vencido dicho término, el Magistrado ponente formulará proyecto y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de quince días.".—"Artículo 87. Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo que antecede, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión administrativa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del plazo de quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva, cuando se trate de un asunto de importancia y trascendencia, mediante escrito dirigido a dicho tribunal. El escrito deberá ser firmado por el jefe del Departamento del Distrito Federal y, en caso de ausencia, por quien legalmente deba sustituirlo. En dicho escrito deberán exponerse las razones que determinen la referida importancia y trascendencia del asunto de que se trate. Si el valor del negocio excede de veinte veces el salario mínimo elevado al año, conforme a la regla especificada en el artículo 3o. Bis de la Ley de Amparo, se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso."

creto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de junio de mil novecientos ochenta y seis, fue la de establecer un medio de defensa en favor de la autoridad, que compensara la imposibilidad de ésta para acudir al juicio de amparo contra actos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, derecho del que sí gozan los particulares cuando estiman que tales actos resultan violatorios de sus derechos fundamentales.

Para la procedencia del recurso contra las resoluciones de la Sala Superior, se previó que el asunto debía ser de "importancia y trascendencia", e igualmente se estableció que si el valor del negocio excedía de veinte veces el salario mínimo elevado al año, conforme a la regla especificada en el artículo 3o. Bis de la Ley de Amparo,[11] se consideraría que tenía las características requeridas para ser objeto del recurso, presumiéndose así la importancia del negocio en razón de la cuantía. Asimismo, se exigió la firma del recurso por el jefe del Departamento del Distrito Federal y, en caso, de ausencia, por quien legalmente deba sustituirlo.

De lo expuesto cabe concluir que las disposiciones contenidas en el artículo 87 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tuvieron como finalidad restringir el recurso de revisión en contra de las resoluciones de la Sala Superior exclusivamente a casos notoriamente excepcionales, es decir, aquellos que de manera por demás clara, reunieran la doble y concurrente calidad de importantes y trascendentes.

Es pertinente señalar que en el año de mil novecientos sesenta y ocho, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que se estaba ante un asunto de importancia y trascendencia cuando se expresaran razones que demostraran que se reunían los dos requisitos, porque se tratara de un asunto excepcional debido a su importancia por su gran entidad o consecuencia, y, además, en razón de que la resolución recurrida trascendiera en resultados de índole grave.

El diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que ese adicionan la fracción

[11] Ley de Amparo de 1936. Texto vigente en 1986. "Artículo 3o. Bis. Las multas previstas en esta ley se impondrán a razón de días de salario. Para calcular su importe se tendrá como base el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de realizarse la conducta sancionada.—El juzgador sólo aplicará las multas establecidas en esta ley a los infractores que, a su juicio, hubieren actuado de mala fe.—Cuando con el fin de fijar la competencia se aluda al salario mínimo, deberá entenderse el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de presentarse la demanda de amparo o de interponerse el recurso."

XXIX-H al artículo 73, la fracción I-B al artículo 104, y un párrafo final a la fracción V del artículo 107; se reforma el artículo 94, los párrafos primero y segundo del artículo 97, el artículo 101, el inciso a) de la fracción III, el primer párrafo y el inciso b) de la fracción V, y las fracciones VI, VIII y XI del artículo 107; y se derogan los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104, y el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.", del día veintinueve de julio anterior.[12]

Con la adición de la fracción XXIX-H al artículo 73, y de la fracción I-B al artículo 104, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dio pleno fundamento a los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo federales y del Distrito Federal, dándoseles la ubicación correcta dentro de la sistemática constitucional, al asignársele al Congreso de la Unión la facultad para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Y a efecto de respetar la materia del artículo 104 constitucional, que es la competencia jurisdiccional federal de los tribunales de la Federación, propuso la derogación de los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del citado artículo 104, y lo adicionó con la fracción I-B, en que se prevé la competencia de esos órganos para conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 del

[12] Decreto de veintinueve de julio de mil novecientos ochenta y siete, de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. a XXIX-F … XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.—XXX. …".—"Artículo 104. … I. … I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ella dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno; … II. a VI …"

propio ordenamiento jurídico, sólo en los casos que señalen las leyes, sujetándose así los supuestos de procedencia de los recursos a lo que prevea la ley ordinaria.

El veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 y 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", con el objeto de establecer las disposiciones relativas al Gobierno del Distrito Federal y sus órganos de gobierno.[13]

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, vigente a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y seis, abrogó la ley de mil novecientos setenta y uno.

En los artículos 87 y 88 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, vigente a partir del uno de enero de mil novecientos noventa y seis, se prevé la procedencia, en contra de las resoluciones a los recursos de apelación, del recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente por conducto de la Sala Superior, mediante escrito dirigido a dicho tribunal.

---

[13] Decreto de 20 de octubre de 1993 de reformas a la Constitución: "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: … XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; y …".—"Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I. … I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno; … II. a V. … ".—"Artículo 122. El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de Gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.—IV. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para: ... e) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares; …"

En el artículo 88 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de mil novecientos noventa y seis, se señalaron los supuestos de procedencia del recurso de revisión contenciosa-administrativa, del cual conocen los Tribunales Colegiados de Circuito, partiéndose fundamentalmente de la importancia y trascendencia del asunto, y de la presunción de esa importancia y trascendencia cuando el valor del negocio excediera de veinte veces el salario mínimo general vigente elevado al año en el Distrito Federal, vigente al momento de emitirse la resolución recurrida, como en su momento se hizo en la anterior ley del tribunal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de diecisiete de marzo de mil novecientos setenta y uno, de acuerdo con las reformas de dieciséis de junio de mil novecientos ochenta y seis, en que se limitó la procedencia del recurso a los asuntos de importancia y trascendencia y se reconoció la presunción de esos requisitos atendiendo a la cuantía del asunto, y en adición al ordenamiento jurídico abrogado, precisó diversos supuestos que consideró de importancia y trascendencia, a partir de la materia del asunto o de la gravedad de las violaciones alegadas.[14]

El diez de septiembre de dos mil nueve se publicó, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el decreto del día veintiocho anterior, por el que se promulgó

[14] Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de mil novecientos noventa y seis: "Artículo 87. Las resoluciones de las Salas del tribunal que decreten o nieguen sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento, serán apelables por cualquiera de las partes ante la Sala Superior. El recurso de apelación deberá ser interpuesto por escrito, dirigido a la Sala Superior, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugna.—La Sala Superior, al admitir a trámite el recurso, designará a un Magistrado ponente y mandará correr traslado a las demás partes por el término de cinco días, para que expongan lo que a su derecho convenga.—Vencido dicho término, el Magistrado ponente formulará proyecto y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de quince días.".—"Artículo 88. Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo anterior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente por conducto de la Sala Superior, mediante escrito dirigido a dicho tribunal dentro del término de 10 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva, independientemente del monto, en los casos siguientes: a) Cuando la resolución que se dicte afecte el interés fiscal o el patrimonio del Distrito Federal y sea de importancia a juicio de la autoridad fiscal; b) Cuando se trate de la interpretación de leyes o reglamentos; c) Cuando se trate de las formalidades esenciales del procedimiento; d) Cuando se fije el alcance de los elementos constitutivos de las contribuciones; e) Por violaciones procesales cometidas durante el juicio siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo; o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.—En los casos no previstos en las fracciones anteriores, las autoridades podrán promover el recurso de revisión, siempre que el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso y el valor del negocio exceda de 20 veces el salario mínimo general vigente elevado al año en el Distrito Federal, al momento de emitirse la resolución de que se trate."

la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en vigor a partir del once de septiembre de ese año, que en su artículo 140 estableció la procedencia de los medios de defensa previstos en la Ley de Amparo en contra de las resoluciones de la Sala Superior al recurso de apelación.[15]

El citado recurso no se consideró aplicable, por no existir disposición legal que regulara sus supuestos de procedencia, según lo sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia número 2a./J. 195/2010, publicada en la página mil doscientos cincuenta, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, materia administrativa, sostenida al resolverse la contradicción de tesis 308/2010, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Octavo y Quinto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, que es del tenor literal siguiente:

"REVISIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. ES IMPROCEDENTE EL RECURSO RELATIVO INTERPUESTO CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 140 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE A PARTIR DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2009.—Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que el recurso de revisión ahí previsto es excepcional y su objeto es revisar la legalidad de las sentencias emitidas por los tribunales de lo contencioso administrativo, dependiendo del legislador ordinario establecer los supuestos de procedencia de dicho recurso; con tal fundamento constitucional, se expidió la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal vigente a partir del 11 de septiembre de 2009, cuyo artículo 140 dispone que contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo 139 de dicha ley, las partes podrán interponer

[15] Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de dos mil nueve: "Artículo 139. El recurso de apelación se interpondrá por escrito con expresión de agravios ante el Magistrado que dicte la resolución, dentro de los diez días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna.—El Magistrado instructor dentro de los cinco días siguientes a que tenga integrado el expediente del juicio lo remitirá al presidente de la Sala Superior.—El presidente de la Sala Superior, al admitir a trámite el recurso designará al Magistrado ponente y mandará correr traslado a las demás partes por el término de cinco días, para que expongan lo que a su derecho convenga.—Vencido dicho término, el Magistrado ponente formulará el proyecto y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de sesenta días.".—"Artículo 140. Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo anterior, las partes podrán interponer los medios de defensa previstos en la Ley de Amparo."

los medios de defensa previstos en la Ley de Amparo, entendiéndose que se trata de la impugnación de las sentencias recaídas al recurso de apelación. Ahora bien, de dicho artículo 140 podría entenderse que el legislador previó que el particular puede promover el juicio de garantías y la autoridad demandada el recurso de revisión contenido en el artículo 104, fracción I-B, constitucional, bajo el trámite que la Ley de Amparo establece para la revisión en amparo indirecto; empero, si bien es cierto que la primera conclusión tiene lógica bajo la naturaleza de ese ordenamiento, también lo es que el segundo supuesto no podría operar, ya que el citado artículo 140 no regula la revisión contencioso administrativa, ni establece los supuestos para su procedencia, lo que provoca que todo recurso interpuesto con base en ese precepto resulte improcedente, al no existir disposición que regule de manera expresa los supuestos para su procedencia."

El diez de junio de dos mil once, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". En ese decreto, el legislador derogó la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que preveía la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de los recursos de revisión que se interpusieran contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 del propio ordenamiento jurídico, y el contenido de la fracción derogada lo ubicó en la fracción III del citado artículo 104.[16]

[16] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once: "Artículo 104. Los tribunales de la Federación conocerán: I. De los procedimientos relacionados con delitos del orden federal; II. De todas las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. A elección del actor y cuando sólo se afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, los Jueces y tribunales del orden común.—Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado; III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno; IV. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo; V. De aquellas en que la Federación fuese parte; VI. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; VII. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, y VIII. De los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular."

Mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de veinticuatro de julio de dos mil doce, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de dos mil nueve.

El artículo 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que establecía la procedencia de los medios de defensa previstos en la Ley de Amparo en contra de las resoluciones de la Sala Superior al recurso de apelación, se reformó y adicionó para prever la procedencia del recurso de revisión en la propia ley orgánica, así como por conducto de quién debe presentarse, el plazo para su presentación y los supuestos de procedencia, que parten, en principio, de la excepcionalidad del asunto, al señalar que el negocio debe ser de importancia y trascendencia en su fracción VI, y en tanto en ese precepto se presume que el asunto es importante y trascendente cuando el valor del negocio exceda de veinte veces el salario mínimo general vigente elevado al año en el Distrito Federal, al momento de emitirse la resolución de que se trate, según se advierte de su fracción VIII, y se especifica cuándo es importante el asunto en virtud de la materia o en razón del tipo de violaciones que se presenten (si éstas son o no comunes).[17]

Posteriormente, el artículo 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se reformó en su fracción VII, por decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el veintiocho de noviembre de dos mil catorce, para determinar la procedencia del recurso "cuando el valor del negocio exceda de 7,200 veces la unidad de cuenta de la Ciudad de México vigente, al momento de emitirse la resolución de que se trate.", por ser las unidades de cuenta el patrón de medida que sustituyó a los

[17] Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, reformada por decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el veinticuatro de julio de dos mil doce: "Artículo 140. Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo anterior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente por conducto de la Sala Superior, mediante escrito dirigido a dicho tribunal dentro del término de 15 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva, en los casos siguientes: I. Cuando la resolución que se dicte afecte el interés fiscal o el patrimonio del Distrito Federal; II. Cuando se trate de la interpretación de leyes o reglamentos; III. Cuando se trate de las formalidades esenciales del procedimiento; IV. Cuando se fije el alcance de los elementos constitutivos de las contribuciones; V. Por violaciones procesales cometidas durante el juicio siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo; o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias; VI. Cuando el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar tal circunstancia; VII. Cuando se trate de resoluciones en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos o la ley que resulte aplicable; y VIII. Cuando el valor del negocio exceda de 20 veces el salario mínimo general vigente elevado al año en el Distrito Federal, al momento de emitirse la resolución de que se trate."

salarios mínimos, en términos del artículo 9o. de la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que establece que: "El valor de la unidad de cuenta de la Ciudad de México al que se refiere la Ley de la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México, que estará vigente a partir del 1 de enero de 2015, será de 69.95 pesos."

Esas reformas al artículo 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, son consecuencia de la resolución a la contradicción de tesis 308/2010, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Octavo y Quinto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, del seis de octubre de dos mil diez, que dio origen a la jurisprudencia número 2a./J. 195/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro: "REVISIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. ES IMPROCEDENTE EL RECURSO RELATIVO INTERPUESTO CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 140 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE A PARTIR DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2009.", en cuyo considerando sexto determinó lo siguiente:

"En consecuencia, si la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, vigente a partir del once de septiembre de dos mil nueve, no establece los supuestos y requisitos de procedencia del recurso de revisión contencioso administrativa y no resultan aplicables los supuestos de procedencia de los recursos previstos en la Ley de Amparo, ni aun analógicamente lo relativo al recurso de revisión previsto en el artículo 83 de este último ordenamiento, debe concluirse que los medios de impugnación que se interpongan con fundamento en el citado artículo 140 de la Ley Orgánica Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no son procedentes, hasta en tanto, el legislador ordinario no modifique este cuerpo normativo fijando de manera expresa y limitativa los supuestos de procedencia que instrumenten el ejercicio del medio de impugnación en comento, y el carácter excepcional que el Constituyente le otorgó."

Además, al resolver la contradicción de tesis 308/2010, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pronunció sobre la interpretación que debe darse al artículo 104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a la excepcionalidad del recurso de revisión contenciosa administrativa, y analizó ese precepto en relación con las reformas constitucionales que son su antecedente y con los diferentes ordenamientos jurídicos que han regido al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por lo que es conveniente transcribir su contenido, para definir, a la luz de sus razonamientos y de los expuestos en este considerando, si la excepcionalidad de ese medio de defensa permite

considerar o no importantes y trascendentes las sentencias de la Sala Superior de ese órgano jurisdiccional que resuelvan sobre aspectos formales o de procedimiento.

En este contexto, tenemos que, al resolver la contradicción de tesis número 308/2010 de su índice, la Segunda Sala determinó lo siguiente:

"En ese tenor, del estudio de las ejecutorias emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito involucrados, se advierte que se pronunciaron sobre la interpretación del artículo 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para efectos de la existencia y procedencia del recurso de revisión contencioso administrativa. Dicho precepto a la letra dice: ... En primer término, es menester tener en cuenta el contenido del artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé: (se transcribe) ... La norma constitucional transcrita prevé que los Tribunales Colegiados de Circuito son los órganos del Poder Judicial de la Federación que conocerán de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sólo en los casos en que lo dispongan las leyes; y previó su tramitación conforme a las reglas establecidas en la Ley de Amparo para la revisión en amparo indirecto, sin que en su contra proceda recurso alguno.—Lo anterior, obedeció a la reforma constitucional del artículo 104, fracción I, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis, otorgando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación competencia legal para conocer de los recursos interpuestos contra las sentencias de segunda instancia o contra las de los tribunales administrativos creados por una ley federal, siempre que dichos tribunales estuvieran dotados de plena autonomía para emitir sus fallos. En la exposición de motivos que le dio origen, se expuso que esa adición, provenía de la necesidad de otorgar a la Federación la posibilidad de defender sus intereses en los juicios seguidos ante este Alto Tribunal, en los casos en que los tribunales federales inferiores o los de jurisdicción administrativa dictaran fallos que les fueran adversos, lo que a su vez implicaba la necesidad de capacitar al legislador ordinario para organizar su defensa.—En una reforma constitucional posterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de octubre de mil novecientos sesenta y siete, en las discusiones que dieron origen a esta reforma, el Constituyente aclaró que era indispensable limitar la procedencia del recurso de revisión fiscal, pues no debía pasar inadvertido que es un medio de defensa excepcional que, hasta el momento, había sido utilizado como tercera instancia.—Así, se estableció que la Suprema

Corte de Justicia de la Nación conocería del recurso de revisión en los casos excepcionales que previeran las leyes federales, atendiendo a la importancia y trascendencia que para el interés nacional implicaran los negocios de que emanaran esas controversias, y sólo respecto de sentencias recaídas a recursos interpuestos dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa, sujetando su tramitación a las reglas que rigen la revisión en amparo indirecto.—Finalmente, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, la facultad para conocer de los recursos de revisión en cita, se trasladó al artículo 104, fracción I-B, constitucional, otorgando competencia para ello a los Tribunales Colegiados de Circuito, pues como se precisó en su respectiva exposición de motivos, la posibilidad de impugnar las resoluciones definitivas dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo se establecía a fin de que los órganos del Estado pudieran proponer a la Justicia Federal las cuestiones que presentan problemas de control de la legalidad de los actos de dichos tribunales, dado que los órganos del Estado no disponen de la posibilidad de iniciar el juicio de amparo, por tanto, este Alto Tribunal ya no es el competente para conocer de tales medios de defensa.—Lo hasta aquí expuesto, evidencia que el Constituyente dotó al recurso de revisión en sede administrativa de naturaleza excepcional, considerando necesario limitar su procedencia a los casos que el legislador ordinario en forma expresa previera en la norma correspondiente; a quien le fijó como único lineamiento que atendiera a la importancia y trascendencia del asunto para decidir las hipótesis de procedencia respectivas, es decir, que debía tenerse en cuenta el interés nacional para facultar a las autoridades a acudir ante sede judicial a defender sus intereses. En cuanto a su tramitación la sujetó a las reglas previstas en la Ley de Amparo para el juicio de amparo en revisión.—Es decir, el artículo 104, fracción I-B, constitucional prevé la existencia de un medio de defensa otorgado a favor de las autoridades administrativas, cuya procedencia, dada su naturaleza extraordinaria, se sujeta a los casos que los legisladores federal y del Distrito Federal prevean en las leyes correspondientes, pues de otra forma se permitiría combatir la totalidad de las determinaciones asumidas por las autoridades.—No debe pasar inadvertido que lo ordinario es que los procedimientos culminen con una resolución que ponga fin al conflicto de intereses, por ende, la procedencia de los recursos se debe limitar ya que su objeto, es dar un nuevo curso al conflicto, para que el órgano revisor analice si la resolución recaída a la cuestión controvertida se ajusta o no a la ley correspondiente y, en su caso, confirme, modifique o revoque tal determinación. Y, para ello, es necesario que el legislador prevea las hipótesis de procedencia, pues de otra forma se permitiría a las partes impugnar todos y cada uno de los actos procesales que consideren adversos a sus intereses, incluso con el solo propósito de di-

latar la resolución del conflicto.—Siguiendo ese orden de ideas, cobra sentido la voluntad del Constituyente al establecer que las sentencias definitivas emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal podrían ser recurridas a través del recurso de revisión, pero únicamente en los casos en que el legislador así lo permita.—En ese tenor, debe tenerse en cuenta el texto del preinserto artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Federal y, desde luego, su interpretación por este Alto Tribunal y, sobre esa base, determinar si el análisis conjunto de tales disposiciones pueden ser el fundamento para la interposición y procedencia de la revisión contenciosa administrativa. Así, se advierte que los artículos 73, fracción XXIX-H y 122, fracción IV, inciso e), de la Constitución Federal a que alude el precepto superior de mérito, establecen, el primero, la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, fijando las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; y el segundo, la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal, el que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública del Distrito Federal.—Cabe aclarar, que la fracción IV, inciso e), del artículo 122, de la Carta Magna es la que estaba vigente a la fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación otra reforma más, al diverso artículo 104, fracción I-B, constitucional, a saber, el veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres, que en la actualidad corresponde al apartado C, base primera, fracción V, inciso n), y base quinta, del propio numeral 122 superior, dado que éste fue reformado por decreto publicado en el citado órgano de difusión oficial, el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis.—Consecuentemente, de lo hasta aquí expuesto, se concluye que, del artículo 104, fracción I-B, constitucional, deriva lo siguiente: 1) corresponde al legislador ordinario la facultad de reglamentar los supuestos de procedencia de los recursos de revisión contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo; y 2) de tales revisiones conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito y sólo el trámite de dichos recursos se sujetará a lo dispuesto en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la revisión en el juicio de amparo indirecto.—Sobre la evolución y sentido de esa disposición constitucional, esta Segunda Sala del Más Alto Tribunal, al resolver en sesión de ocho de enero de mil novecientos noventa y nueve, la contradicción de tesis 23/98, sostuvo lo siguiente: ‘De la exposición de motivos que

se acompañó el seis de abril de mil novecientos ochenta y siete, al proyecto de reformas a la Constitución General de la República, que entraron en vigor el quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, se advierte en relación con este tema, lo siguiente: «Se propone la adición de la fracción I-B al artículo 104, con similar contenido de los párrafos tercero y cuarto de la fracción I, del artículo 104 vigente, para que los tribunales de la Federación conozcan de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refiere la fracción XXXIX-G del artículo 73. Por ello, se propone la derogación de los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I, del citado artículo 104.—Los recursos de revisión en contra de resoluciones definitivas de los mencionados tribunales de lo contencioso administrativo, se ha otorgado para que los órganos del Estado puedan proponer a la Justicia Federal las cuestiones que presentan problemas de legalidad, modificando la competencia que para conocer de los mismos tiene actualmente la Suprema Corte de Justicia, propuestas que son congruentes con los propósitos centrales de esta iniciativa.—Se propone que estos recursos sean de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, por plantear siempre problemas de legalidad, modificando la competencia que para conocer de las mismas tiene actualmente la Suprema Corte de Justicia, propuestas que son congruentes con los propósitos centrales de esta iniciativa.».—El dictamen de la primera lectura del veintitrés de abril de mil novecientos ochenta y siete, expresa al respecto lo siguiente: «... En congruencia con la modificación anterior se propone reformar el artículo 104 constitucional, tercero del decreto, para derogar, en primer término, sus actuales párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I.—La derogación del segundo párrafo se explica por la incorporación de los términos del mismo al artículo 73, según la fracción que se le adiciona y a la que ya hemos hecho referencia.—La derogación de los párrafos tercero y cuarto tiene como propósito sustituirlos por una fracción I-B que se añade inmediatamente después de la fracción I.—Esta fracción I-B mantiene la existencia del recurso de revisión contra resoluciones definitivas de tribunales administrativos. Este recurso ya estaba previsto en el párrafo tercero y permite a la autoridad que ha recibido un fallo adverso, en un tribunal de lo contencioso administrativo, disponer de un mecanismo de control de la legalidad de las resoluciones emitidas por dichos tribunales. Desde el momento que las propias autoridades no pueden iniciar el juicio de amparo, el recurso de revisión es indispensable para garantizar la plena vigencia del principio de legalidad.—La novedad que se introduce consiste precisamente en que, dado que el mencionado recurso involucra problemas de legalidad, su conocimiento queda atribuido a los Tribunales Colegiados de Circuito y no a la Suprema Corte de Justicia.—

Los integrantes de las comisiones dictaminadoras proponemos que de la fracción I-B se supriman las palabras; <y siempre que esas resoluciones hayan sido dictaminadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa>, porque dejarlas implica vincular el precepto constitucional a un texto legal que ahora existe, pero que en el futuro puede no existir, lo que traería por consecuencia que una modificación legal determinase la necesidad de una reforma constitucional; en cambio suprimiéndolas, la fracción I-B resulta congruente, por su amplitud, con el texto legal actual con cualquiera otro que se estableciera.—Proponemos que la fracción I-B tenga el siguiente texto: De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalan las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno. ... Dado que, como ya se indicó, las reformas que se dictaminan han introducido a la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, el conocimiento de los recursos de revisión interpuestos por las autoridades contra resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo, resulta técnicamente inexacta, ahora, la tradicional distinción entre los Tribunales Colegiados y los Unitarios, ya que los primeros no sólo conocerán de amparos, sino también de revisión.».—El texto de la reforma fue aprobado y se publicó en el Diario Oficial de la Federación de la Federación del diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, con el siguiente tenor: (se transcribe). Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres, se reformó la citada disposición, agregándose para los tribunales de la Federación, la facultad de conocer de los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, además de los referidos en la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Federal, de los señalados en la fracción IV inciso e) del artículo 122 del mismo Ordenamiento Fundamental, en los siguientes términos: (se transcribe) ... De los anteriores datos se desprende que el Poder Revisor de la Constitución creó en favor de la autoridad que obtuvo un fallo adverso de los Tribunales Contenciosos Administrativos, un medio de defensa de la legalidad, sin establecer sobre esa tesitura hipótesis determinadas de procedencia del recurso, ni adelantando un espíritu selectivo, sino dejando en manos del legislador ordinario la facultad de reglamentar los casos de procedencia.'.—De la transcripción que antecede, se desprende que el Órgano Reformador de la Constitución General de la República creó a favor de la autoridad que obtuvo un fallo adverso de los

Tribunales Contencioso Administrativos, un medio de defensa de la legalidad de las resoluciones que emitan, dejando en manos del legislador ordinario el establecimiento de los supuestos de procedencia del mismo, según deriva del artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Federal vigente, en cuanto señala que corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: 'De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. ...'.—En síntesis, de la ejecutoria de mérito, se desprenden dos de las primeras características que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha fijado respecto del recurso de revisión a que se refiere el artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Federal, esto es, que se trata de: a) Un medio de defensa de la legalidad de las resoluciones que emitan los tribunales de lo contencioso administrativo a favor de las autoridades demandadas en el juicio de nulidad; y, b) El Constituyente dejó en manos del legislador ordinario el establecimiento de los supuestos de procedencia de ese recurso.—De igual forma es ilustrativo citar la ejecutoria emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver en sesión de veintidós de septiembre de dos mil cinco, la contradicción de tesis 6/2005-PL, que contiene otras reflexiones sobre el artículo 104, fracción I-B, constitucional y la revisión contencioso administrativa que en esa fecha se regulaba en el artículo 88 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; de cuya ejecutoria se transcribe lo siguiente: 'Bajo esas premisas, se tiene presente que la primera Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal fue publicada el diecisiete de marzo de mil novecientos setenta y uno, en ella aún no se prevé la creación del recurso materia de estudio, sino únicamente el de reclamación, sin embargo, de su redacción y proceso legislativo de creación, se advierte que el legislador ordinario procuró un procedimiento ágil y de fácil acceso, sobre todo para el gobernado.—En la iniciativa del veintiséis de enero de mil novecientos setenta y uno, se manifestó lo siguiente: «Con el fin de establecer la justicia administrativa en el Distrito Federal, en forma ágil y eficaz, se propone la creación de un tribunal de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo previsto en la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual estará dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promuevan contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal; la justicia que se imparta en el tribunal de lo contencioso administrativo deberá ser expedita, pronta y pública. Además, siempre será carente de formalidades y para que el propósito no se desvirtúe, el tribunal, en bien del quejoso, suplirá la deficiencia de la demanda, lo que especialmente se propone en beneficio de la clase económicamente desvalida, en donde es más frecuente

la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia … .—No habrá más recurso que el de reclamación y sólo podrá interponerse contra las providencias o acuerdos de trámite que dicten el presidente del tribunal, los presidentes de las Salas o los Magistrados instructores … .—A fin de acabar con todo formalismo que obligue a los Magistrados a resolver en un determinado sentido, a pesar de que en justicia debieran sentencia en otra forma, se hace obligatorio suplir la deficiencia de las demandas.—No obstante la simplicidad del procedimiento, se han conservado las formalidades esenciales que no pueden variar, porque constituyen garantías consagradas en nuestra Carta Magna. Por los motivos expuestos, someto a la consideración del H. Congreso de la Unión, por el digno conducto de ustedes, el siguiente proyecto.».—En las discusiones del veintiséis de enero de mil novecientos setenta y uno, las Comisiones Unidas Primera de Justicia y Primera Sección de Estudios Legislativos, expresaron lo que a continuación se indica: «A las Comisiones Unidas Primera de Justicia y Primera Sección de Estudios Legislativos, fue turnada por acuerdo de esta asamblea del día 19 del presente, para estudio y dictamen iniciativa enviada por el C. Presidente de la República con proyecto de Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.—Este proyecto de ley viene a dar satisfacción a una necesidad y a colmar un vacío en la legislación del Distrito Federal … .—Así, el tribunal propuesto habrá de dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y el Departamento del Distrito Federal por actos administrativos de éste, con excepción de los asuntos, también administrativos, que son de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, así como las surgidas de las relaciones de trabajo y las que surjan de problemas de propiedad y posesión.—Habrá de impartir justicia pronta, expedita y en forma pública, dejando de lado los formulismos y las trabas del procedimiento tradicional haciéndolo sencillo e, incluso, indicando a los Magistrados la obligación de suplir las deficiencias de las demandas.—Será un tribunal dotado de plena autonomía cuyos integrantes serán nombrados por el C. Presidente de la República, pero, deberán, además, tener la aprobación de la H. Cámara de Diputados o de la H. Comisión Permanente, si el nombramiento fuese hecho durante el receso … .—Sobre el funcionamiento del tribunal, estiman los miembros de las comisiones, que la exposición de motivos del Ejecutivo es suficientemente clara, por lo que no requiere de explicaciones complementarias.—Por las consideraciones anteriores, las comisiones que suscriben juzgan que la iniciativa sujeta a estudio merece la aprobación del Senado de la República …».—Ahora bien, de la exposición de motivos que se anexó al proyecto de reformas a la Constitución General de la República el veintiuno de abril de mil novecientos ochenta y siete, que entraron en vigor el quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, se tienen en cuenta las siguientes manifestaciones: «Se propone la adición de la fracción I-B al artículo 104, con similar contenido de los párrafos tercero y cuarto de la fracción I del

artículo 104 vigente, para que los tribunales de la Federación conozcan de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-G del artículo 73. Por ello, se propone la derogación de los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del citado artículo 104.—Los recursos de revisión en contra de resoluciones definitivas de los mencionados tribunales de lo contencioso administrativo, se ha otorgado para que los órganos del Estado puedan proponer a la Justicia Federal las cuestiones que presentan problemas de control de la legalidad de los actos de dichos tribunales, dado que los órganos del Estado no disponen de la posibilidad de iniciar el juicio de amparo.—Se propone que estos recursos sean de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, por plantear siempre problemas de legalidad, modificando la competencia que para conocer de los mismos tiene actualmente la Suprema Corte de Justicia, propuestas que son congruentes con los propósitos centrales de esta iniciativa.» ... El dictamen de la primera lectura del veintitrés de abril de mil novecientos ochenta y siete, expresa al respecto lo siguiente: «En congruencia con la modificación anterior, se propone reformar el artículo 104 constitucional, tercero del decreto, para derogar, en primer término, sus actuales párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I.—La derogación del segundo párrafo se explica por la incorporación de los términos del mismo al artículo 73, según la fracción que se le adiciona y a la que ya hemos hecho referencia.—La derogación de los párrafos tercero y cuarto tiene como propósito sustituirlos por una fracción I-B que se añade inmediatamente después de la fracción I.—Esta fracción I-B mantiene la existencia del recurso de revisión contra resoluciones definitivas de tribunales administrativos. Este recurso ya estaba previsto en el párrafo tercero y permite a la autoridad que ha recibido un fallo adverso, en un tribunal de lo contencioso administrativo, disponer de un mecanismo de control de la legalidad de las resoluciones emitidas por dichos tribunales. Desde el momento que las propias autoridades no pueden iniciar el juicio de amparo, el recurso de revisión es indispensable para garantizar la plena vigencia del principio de legalidad.—La novedad que se introduce consiste precisamente en que, dado que el mencionado recurso involucra problemas de legalidad, su conocimiento queda atribuido a los Tribunales Colegiados de Circuito y no a la Suprema Corte de Justicia.—Los integrantes de las comisiones dictaminadoras proponemos que de la fracción I-B se supriman las palabras: <y siempre que esas resoluciones hayan sido dictaminadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa>, porque dejarlas implica vincular el precepto constitucional a un texto legal que ahora existe, pero que en el futuro puede no existir, lo que traería por consecuencia que una modificación legal determinase la necesidad de una reforma constitucional; en cambio suprimiéndolas, la fracción I-B resulta congruente, por

su amplitud, con el texto legal actual con cualquiera otro que se estableciera.—Proponemos que la fracción I-B tenga el siguiente texto: <De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalan las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.>.—Dado que, como ya se indicó, las reformas que se dictaminan han introducido a la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, el conocimiento de los recursos de revisión interpuestos por las autoridades contra resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo, resulta técnicamente inexacta, ahora, la tradicional distinción entre los Tribunales Colegiados y los Unitarios, ya que los primeros no sólo conocerán de amparos, sino también de revisión …».—El texto de la reforma fue aprobado y se publicó en el Diario Oficial de la Federación del diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, con el siguiente tenor: (se transcribe).—Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres, se reformó la citada disposición, agregándose para los tribunales de la Federación la facultad de conocer de los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, además de los referidos en la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Federal, de los señalados en la fracción IV, inciso e), del artículo 122 del mismo Ordenamiento Fundamental, en los siguientes términos: (se transcribe).—De los anteriores datos, se infiere que el Poder Revisor de la Constitución, con el propósito de garantizar «la plena vigencia del principio de legalidad», desarrolló un medio excepcional de defensa (previsto anteriormente, en forma muy general, en los párrafos tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104), en favor de las autoridades que hubieran obtenido un fallo adverso de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y de la fracción IV, inciso e), del artículo 122 de la propia Constitución Federal.—En relación con estos tribunales de lo contencioso administrativo, importa destacar que se originan en el Poder Ejecutivo, pero tienen autonomía para dictar sus resoluciones; fuera de lo que en el siglo XVIII aparecieron como leyes administrativas, en 1936 se estableció el Tribunal Fiscal de la Federación, que tuvo reformas posteriores hasta llegar en la actualidad al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Este nacimiento, entre otras cosas, el Tribunal Fiscal de la Federación, se dijo en aquella ocasión que tenía por objeto resolver una serie de problemas muy importantes que planteaban los contribuyentes, filtrados para que no llegaran directamente ante los

tribunales federales dependientes del Poder Judicial de la Federación.—Se instituyó ese tribunal como «el Tribunal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público», poco a poco se advirtió que no era un tribunal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino que adoptaba las características auténticas de un tribunal autónomo; en ese momento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se dio cuenta que cuando se fallaba en contra de los particulares, éstos tenían a su alcance el amparo, mientras que la autoridad hacendaria no tenía otro medio de defensa.—Entonces, de una manera excepcional se propuso que interviniera la Suprema Corte de Justicia (de hecho intencional la Segunda Sala) en un procedimiento especial que se llamó de revisión fiscal originalmente, este recurso de revisión fiscal procedía sólo en los asuntos más importantes, es decir, en casos excepcionales.—También se observa que el Poder Revisor de la Constitución únicamente determinó crear el referido recurso excepcional, sin establecer sobre esa tesitura, hipótesis o requisitos específicos, ni adelantando un espíritu selectivo; sino que dejó en manos del legislador ordinario la facultad de reglamentar los casos de su procedencia.—En efecto, el artículo 104, en su inciso I-B, prevé: (se transcribe).—Ahora bien, de esta frase interpretada a la luz de los elementos históricos ya citados, se infiere que es de carácter excepcional ese recurso, que sería tramitado como lo establece la Ley de Amparo en la revisión del amparo indirecto. Y que los requisitos de procedencia serán determinados en la ley, es decir, en el Código Fiscal de la Federación, por lo que hace al recurso de revisión fiscal, y en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, respecto del recurso de revisión contencioso administrativo.—En cuanto al trámite del recurso del que se habla, resulta importante señalar que el artículo 104 de la Constitución, también señala que: «… Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto. …». El recurso lo establece la Constitución y a su vez hace remisión a la Ley de Amparo, y cuyo artículo 83 prevé que procede el recurso de revisión: «IV. Contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito, o por el superior del tribunal responsable, en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta ley …», es decir, solamente procede contra la sentencia, y agrega, al recurrirse tales sentencias, deberán en su caso impugnarse los acuerdos pronunciados en la citada audiencia.—En seguimiento a las citadas reformas constitucionales del seis de abril de mil novecientos ochenta y siete y del veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fue modificada por decretos del dieciocho de junio de mil novecientos noventa y dos, y diez de enero de mil novecientos noventa y cuatro. En los artículos 86 y 87 entonces vigentes, se disponía: (se transcribe).—Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el

diecinueve de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, se abrogó la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.—En el artículo 88 de esta nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se prevé el recurso de revisión en contra de las resoluciones «a que se refiere el precepto anterior» (artículo 87), es decir, en contra de las resoluciones de la Sala Superior del referido tribunal, dictadas en el que ya se denomina recurso de apelación.—En la iniciativa de reformas de veintiocho de abril de mil novecientos noventa y cinco, presentada a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el representante del Partido del Trabajo expresó en lo conducente: «Tomando en cuenta la experiencia acumulada durante los años de actuación del órgano jurisdiccional, y de otros tribunales administrativos, se proponen modificaciones a las normas procedimentales, para alcanzar una mayor expeditez en la realización de sus funciones, es decir, que se logre el objetivo pleno de permitir una mejor compenetración y entendimiento de los afectados por los actos de las autoridades administrativas en relación con las normas que regulan el procedimiento de este Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.—Es relevante señalar que debido al incontrolable crecimiento demográfico en el Distrito Federal, la ley que se propone prevé la necesidad de aumentar su labor jurisdiccional, planteando la posibilidad de crear Salas Auxiliares, cuando sea necesario, para desahogar la actividad de la institución, si se ve rebasada en el cúmulo de asuntos que se le presenten, lográndose con ello que el tribunal continúe por la línea de la realización plena de su objetivo principal de impartición pronta y expedita de justicia sin límites y obstáculos algunos, tal como lo consigna nuestra Carta Magna; haciéndose la observación que en el ordenamiento en vigor se prevé la obligatoriedad de establecer necesariamente dos Salas Auxiliares cuando las necesidades del servicio lo requieran, pero sin que hubiera la posibilidad de sobrepasar o disminuir el número de ellas, lo que como se podrá apreciar, se corrige en la ley que se propone.—Uno de los aspectos más relevantes de los servicios que proporciona el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal a la población es el de la asesoría y defensoría jurídica que tiene como características fundamentales ser de índole gratuita para todo ciudadano que ocurre a ellas en solicitud de auxilio para hacer valer sus derechos ante la autoridad administrativa cuando considera que aquéllos le han sido transgredidos por parte de los servidores públicos del Departamento del Distrito Federal, dicha asesoría y defensoría jurídica cuentan con el personal jurídico y administrativo debidamente calificado y eficiente para atender en forma personalizada a los que a ellas acudan en demanda de justicia, encontrando el apoyo jurídico a sus razonamientos y elaborándose la demanda respectiva con la correspondiente representación legal, así como para dar seguimiento al procedimiento instaurado y estar pendiente que se dicte la resolución respectiva, que de no ser en beneficio del demandante, le permite al personal de

dichas unidades administrativas, interponer ante la Sala Superior el recurso de apelación con la finalidad de que la resolución sea analizada por dicho cuerpo colegiado. Al respecto, como se podrá apreciar, se hace alusión al recurso de apelación, medio jurídico que carecía de denominación expresa dentro de la ley, quedando claro que el recurso de revisión es el que se interpone ante los tribunales federales, por ello, la Coordinación de Asesoría y Defensoría Jurídica, por la importancia que tiene, se eleva a la categoría de Secretaría General de Asesoría y Defensoría Jurídica …».—Los artículos 87 y 88 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, quedaron redactados en los siguientes términos: (se transcriben).—Por decreto del catorce de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se reformó el primer párrafo del último de los numerales transcritos, para cambiar el término de la interposición del recurso de quince a diez días (vigente en la actualidad).—Los anteriores antecedentes revelan una evolución interesante, propia de los cambios constantes que se presentan en la materia administrativa y acorde con la variabilidad en número e importancia de determinados asuntos.—En lo que a la presente contradicción de tesis interesa, de dichos antecedentes constitucionales y legales se infiere: I. Que el Poder Revisor de la Constitución consideró indispensable para garantizar la plena vigencia del principio de legalidad, crear el recurso de revisión contencioso administrativo, dado que «… las propias autoridades no pueden iniciar el juicio de amparo …» motivo por el cual procedió a su creación como un medio de defensa excepcional, concediendo al legislador ordinario, la facultad de determinar los casos de procedencia del recurso de revisión contencioso administrativo, al disponer que procederá este recurso «… sólo en los casos que señalen las leyes …»; II. Que en uso de dicha facultad el legislador ordinario dejó en claro su decisión de regular, en forma general, «un procedimiento ágil, de fácil acceso y sin formulismos»; y, en especial, precisó las hipótesis de procedencia del citado medio de impugnación, atendiendo, originalmente, tanto a la naturaleza del asunto (importancia y trascendencia, debiendo la autoridad exponer las razones que determinen las referidas características del asunto), como a su cuantía (si el valor del negocio excedía de veinte veces el salario mínimo elevado al año).—Las originarias hipótesis de procedencia del recurso de revisión contencioso administrativo evolucionaron con matices de particularidad, como las previstas en el artículo 88 de la nueva ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación del diecinueve de diciembre de mil novecientos noventa y cinco (y modificada por decreto de catorce de diciembre de mil novecientos noventa y nueve); y así, el legislador ordinario determinó la posibilidad de la interposición del medio de defensa del que se habla, considerando otros elementos (como lo son, la afectación del interés fiscal o el patrimonio del Distrito Federal; la interpretación de leyes y reglamento, o fijar el alcance de los elementos constitutivos de las contribuciones); todos ellos siempre rela-

cionados (directa o indirectamente) con las características, poco comunes, del asunto en sí mismo considerado, o con la gravedad importancia de sus consecuencias.—Conviene ahora tener presente el texto vigente de los artículos 87 y 88 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuyo tenor literal es el siguiente: (se transcribe).—En los transcritos preceptos se dispone que en contra de las resoluciones de las Salas del tribunal que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo y las que pongan fin al procedimiento serán apelables por cualquiera de las partes ante la Sala Superior, y que en contra de la resolución que dicte la Sala Superior en el referido recurso de apelación, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión (contencioso administrativo), siempre y cuando se reúnan los requisitos de procedencia precisados en el artículo 88 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.—Ahora, atendiendo a la naturaleza jurídica excepcional del medio de defensa en cuestión (dado que se trata de un mecanismo de control de la legalidad de las resoluciones emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, creado por la propia Constitución General de la República a favor de las autoridades que obtuvieran un fallo adverso en los juicios de nulidad), se advierte lo siguiente: 1. Por una parte, el legislador prevé los requisitos que deberán acreditarse para la procedencia del recurso interpuesto. Para tal efecto, considera los siguientes casos: I. Con independencia de su monto. En este caso, deberá acreditarse la actualización de cualquiera de los siguientes supuestos: • Cuando la resolución que se dicte afecte el interés fiscal o el patrimonio del Distrito Federal. En este caso, el legislador exige para la procedencia del recurso, que el asunto sea de importancia, agregando que esta característica del asunto se determinará, «a juicio de la autoridad fiscal».— • Cuando se trate de la interpretación de leyes o reglamentos; • Cuando se fije el alcance de los elementos constitutivos de las contribuciones.—II. Cuando se trate de asuntos en donde se cuestione la cuantía. En este último supuesto, el numeral en comento exige la actualización de cuatro requisitos para la procedencia del recurso: • Que el asunto sea de importancia y trascendencia; • Que el recurrente razone esa circunstancia (es decir, tanto la importancia como la trascendencia) para efectos de la admisión del recurso; • Que el valor del negocio exceda de 20 veces el salario mínimo general vigente elevado al año en el Distrito Federal; y, • Que el negocio exceda de la citada cuantía, al momento de emitirse la resolución de que se trate.—Como con claridad se advierte de lo antes relacionado, los requisitos de procedencia del recurso antes mencionado, llevan implícita la naturaleza jurídica excepcional de este medio de defensa, si se considera que en todos ellos coincide que se trata de casos fuera de lo común, cuya resolución debe considerarse importante y trascendente para el orden jurídico nacional; importante, por la gran entidad o consecuencia del caso, y trascendente,

dado que la resolución que en ellos se pronuncie tendrá como consecuencia resultados de índole grave, como lo son: la afectación del interés fiscal o el patrimonio del Distrito Federal; la interpretación de leyes y reglamentos; la determinación del alcance de las contribuciones; o en los casos diversos a los mencionados, cuyas características también sean importantes y trascendentes y, además, el valor del negocio exceda de veinte veces el salario mínimo general elevado al año en el Distrito Federal, al momento de emitirse la resolución de que se trate.—Ahora bien, la importancia y trascendencia de las que se habla, se prevén como elementos propios y específicos que concurren en un determinado asunto que lo individualizan y lo distinguen de los demás de su especie, lo que constituye propiamente su característica de excepcional por distinguirse del común de los asuntos del mismo tipo, de manera que las citadas características de importancia y trascendencia son cualidades inherentes a cada caso concreto y como tales deben analizarse individualmente en cada revisión interpuesta.—2. Por otro lado, se advierte que además de los requisitos ya mencionados, para la procedencia del recurso, en el artículo 88 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el legislador también regula el previsto en el inciso E) del citado precepto, en donde dispone que las autoridades podrán interponer el medio de defensa en cuestión, «… por violaciones procesales cometidas durante el juicio siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo; o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias …».—En la citada disposición normativa, el legislador prevé un caso que puede convenir a una gran cantidad de asuntos (pues con mucha frecuencia las partes afectadas aducen que se han violado en su perjuicio determinadas normas que rigen el procedimiento o que dichas violaciones se han cometido en la propia sentencia recurrida). Éste constituye un supuesto de procedencia del recurso de revisión contencioso administrativo, que debe ser relacionado con alguno de los otros requisitos ya mencionados, y obtener la materia de estudio del recurso sólo se circunscribe a este tipo de violaciones.—La anterior conclusión se enfatiza si se tiene en consideración que, como ya se ha mencionado a lo largo de este considerando, el recurso de revisión contencioso administrativo es de naturaleza jurídica excepcional, pues fue creado en la Constitución General de la República como un medio de control de la legalidad de las resoluciones dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; por ello, para determinar su procedencia el legislador ordinario consideró ciertos elementos que deberán destacar al asunto de los demás de su especie, es decir, elementos que lo hacen importante y trascendente.—Lo hasta aquí expuesto, permite conocer las intenciones del legislador ordinario en cuanto a que, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 104, fracción I-B, constitucional, en el artículo 88 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal prevé, en términos generales, la posibilidad de que las

autoridades interpongan el recurso de revisión en contra de las sentencias dictadas por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dictadas en los recursos de apelación de su conocimiento, señalando los requisitos de procedencia del recurso, atendiendo a sus propósitos de regular un «procedimiento ágil y de fácil acceso».—En otras palabras, en ejercicio de la facultad concedida por el artículo 104, fracción I-B, constitucional, el legislador ordinario determina los casos en los que «… las autoridades podrán interponer el recurso de revisión …» precisando, de entre ellos, los requisitos específicos de procedencia, ya sea tratándose de asuntos de cuantía indeterminada –como sucede en los supuestos previstos en los incisos A), B), C) y D)–, como en los de cuantía específica –que el valor del negocio exceda de veinte veces el salario mínimo general vigente elevado al año en el Distrito Federal al momento de emitirse la resolución de que se trate–; coincidiendo en todos esos casos, que por sus características propias, el asunto sea importante y trascendente, a grado tal que lo distinga de los de su especie.'.—De dicha ejecutoria, se advierte en esencia, lo siguiente: 1. El Tribunal Pleno reiteró que el Poder Revisor de la Constitución, con el propósito de garantizar 'la plena vigencia del principio de legalidad', desarrolló un medio excepcional de defensa en favor de las autoridades que hubieran obtenido un fallo adverso de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refieren los artículos 73, fracción XXIX-H, y 122, fracción IV, inciso e) (actualmente apartado C, base primera, fracción V, inciso n) y base quinta) de la Constitución Federal.—2. De una manera excepcional se propuso que interviniera la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un procedimiento especial que se llamó de revisión fiscal, que sólo procedía en los asuntos más importantes, es decir, en casos excepcionales.—3. El Poder Revisor de la Constitución únicamente determinó crear el citado recurso excepcional, sin establecer al respecto, hipótesis o requisitos específicos, ni adelantando un espíritu selectivo; sino que dejó en manos del legislador ordinario la facultad de reglamentar los casos de su procedencia.—4. Por lo que hace a la revisión contencioso administrativa la entonces Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, reiteró la idea del Constituyente de garantizar la plena vigencia del principio de legalidad, mediante la creación del recurso de revisión contencioso administrativa, como un medio de defensa excepcional, concediendo al legislador ordinario la facultad de determinar los casos de procedencia del medio de impugnación.—5. El legislador ordinario dejó en claro su decisión de regular, en forma general, 'un procedimiento ágil, de fácil acceso y sin formulismos'; y, en especial, precisó las hipótesis de procedencia del citado medio de impugnación, atendiendo, originalmente, tanto a la naturaleza del asunto (importancia y trascendencia, debiendo la autoridad exponer las razones que determinen las referidas características del asunto), como a su cuantía (si el valor del negocio excedía de veinte veces

el salario mínimo elevado al año).—6. El análisis de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal demuestra que los requisitos de procedencia del recurso llevan implícita la naturaleza jurídica excepcional de ese medio de defensa, si se considera que en todos ellos coincide que se trata de casos fuera de lo común, cuya resolución debe considerarse importante y trascendente para el orden jurídico nacional; importante, por la gran entidad o consecuencia del caso, y trascendente, dado que la resolución que en ellos se pronuncie tendrá como consecuencia resultados de índole grave, como lo son: la afectación del interés fiscal o el patrimonio del Distrito Federal; la interpretación de leyes y reglamentos; la determinación del alcance de las contribuciones; o en los casos diversos a los mencionados, cuyas características también sean importantes y trascendentes y, además, el valor del negocio exceda de veinte veces el salario mínimo general elevado al año en el Distrito Federal, al momento de emitirse la resolución de que se trate.—La descripción que antecede, proporciona otras dos características del recurso de revisión, a saber: a) Es un medio de defensa excepcional; y, b) Los requisitos de procedencia del recurso llevan implícita la naturaleza jurídica excepcional de ese medio de defensa, pues se trata de casos fuera de lo común, cuya resolución debe considerarse importante y trascendente para el orden jurídico nacional.—Así, de la doctrina que este Alto Tribunal ha creado respecto del recurso de revisión a que alude el artículo 104, fracción I-B, constitucional, se advierte que se trata de un medio de impugnación excepcional, de la legalidad de las resoluciones que emitan los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y que depende del Legislador ordinario el establecimiento de los supuestos de procedencia de dicho medio de defensa.—Sobre el carácter excepcional del medio de impugnación a que se refiere el artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Federal y sobre la obligación del legislador de establecer en leyes ordinarias los supuestos para su procedencia, se estima conveniente transcribir de forma ilustrativa, algunos de los criterios que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado al respecto, que así lo subrayan y que resultan aplicables en lo conducente, cuyo tenor a la letra dice: 'REVISIÓN FISCAL. AL ESTABLECER ESTE RECURSO EL PODER REVISOR DE LA CONSTITUCIÓN, DEPOSITÓ EN EL LEGISLADOR ORDINARIO LA FACULTAD DE DETERMINAR LAS HIPÓTESIS DE SU PROCEDENCIA, SIN MATICES SELECTIVOS.—Del análisis de los antecedentes legislativos del artículo 104 de la Constitución General de la República y del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, a partir de mil novecientos ochenta y ocho, se desprende que el Poder Revisor de la Constitución creó el recurso de revisión fiscal sin establecer hipótesis determinadas de procedencia del recurso, ni adelantando un espíritu selectivo, sino dejando en manos del legislador ordinario la facultad de reglamentar los casos de procedencia, y el ejercicio de esa facultad revela una evolución acorde con los cambios constantes que se presentan en la materia

administrativa y con la variabilidad en número e importancia de determinados asuntos.'.—'REVISIÓN FISCAL. DADA SU NATURALEZA EXCEPCIONAL, ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PLENO O LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN EJERCICIO DE SU COMPETENCIA ORIGINARIA.—La fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que sólo será procedente el recurso de revisión fiscal contra las resoluciones definitivas que dicten los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, en los casos en que así lo dispongan las leyes, de manera que corresponde al legislador ordinario establecer los supuestos y requisitos para la procedencia de ese tipo de recursos, lo que demuestra su naturaleza excepcional. Ahora bien, si el legislador señaló en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación que dicho medio de defensa sólo procede contra las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos y de las sentencias definitivas dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como respecto de las que dicte su Sala Superior en ejercicio de la facultad de atracción prevista por la fracción I del artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, ya sea porque el valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida, o bien, porque para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución hasta fijar jurisprudencia, es indudable que tal recurso es improcedente contra las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos y de las sentencias definitivas que dicte el Pleno o alguna de las secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en términos del artículo 20, fracción I, incisos a) y b), de su Ley Orgánica, en relación con la fracción V de su artículo 16, a saber, que en el juicio se trate alguna de las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias, o bien, que la resolución impugnada esté fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos, supuestos que conducen a desecharlo, ya que dada su naturaleza excepcional, su procedencia debe preverse de manera estricta y no analógicamente.'.—'CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. LOS AUTORIZADOS POR LAS AUTORIDADES EN EL JUICIO, ESTÁN FACULTADOS PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN SU REPRESENTACIÓN.—El artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, delegó

al legislador ordinario el establecimiento de los supuestos de procedencia de los recursos de revisión contra las resoluciones de los tribunales de lo contencioso administrativo, como es el relativo a la legitimación, y para el trámite de ese recurso remite a lo dispuesto en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución para la revisión en amparo indirecto. En consecuencia, para determinar si las personas autorizadas por las autoridades en los juicios seguidos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se encuentran facultadas para interponer recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, debe atenderse a la ley de aquel tribunal, de cuyos artículos 35 y 88, interpretados en forma relacionada, así como de los antecedentes legislativos que les dieron origen, se advierte que los autorizados por las autoridades sí se encuentran facultados para interponer, en su representación, el recurso de revisión contra las sentencias dictadas por la Sala Superior del citado tribunal, en los casos que prevé el referido artículo 88, pues no se consignó para su interposición excepción alguna a la regla general sobre dicha facultad. Además, con base en la evolución legislativa de tal recurso, se aprecia la intención del legislador local de ampliar el criterio, tanto en lo que se refiere a la legitimación de la autoridad para interponer el recurso, que originalmente estaba limitada al entonces jefe de Departamento del Distrito Federal, extendiéndola con posterioridad a las autoridades, ya sea que hubieren tenido el carácter de parte actora o demandada, como con respecto a la representación de las autoridades a fin de designar autorizados para oír y recibir notificaciones; e igualmente para interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas y alegar en la audiencia respectiva, lo que se robustece con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 35 de la ley citada, en cuanto a que la representación en el juicio terminará con la revocación del nombramiento, o bien hasta que haya sido ejecutada la sentencia correspondiente, lo que también evidencia la clara intención del órgano legislativo de que la representación de las autoridades por sus autorizados incluya la de interponer, en su nombre, aquel recurso.'.—'REVISIÓN ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 88, INCISO E), DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO POR DECRETO DE CATORCE DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE, ESTABLECE HIPÓTESIS DE PROCEDENCIA DE ESE RECURSO, Y PARA ACREDITARLAS NO ES SUFICIENTE LA SOLA AFIRMACIÓN DE LA AUTORIDAD RECURRENTE.—La interpretación histórica y relacionada de los artículos 104, fracción I-B, constitucional y 88, inciso E) de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal evidencian que el recurso de revisión administrativa es de naturaleza jurídica excepcional y que las violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo, o las violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias, constituyen hipótesis

de su procedencia. Ahora bien, dada esa naturaleza de excepcionalidad, cuando la autoridad promueve el recurso fundándolo en el precepto legal mencionado, para tener por acreditada alguna de esas hipótesis de procedencia, no es suficiente su sola afirmación en el sentido de que se actualizan, sino que es necesario constatar que la materia del recurso se refiera real y específicamente a alguna de las violaciones, o que haya quedado debidamente acreditado cualquiera de los supuestos de procedencia previstos en el citado artículo 88 atendiendo a su cuantía (último párrafo); o, con independencia del monto del asunto [incisos A), B), C) o, D)].'." (el subrayado es nuestro)

De lo que se desprende que los requisitos de procedencia de la revisión contenciosa administrativa prevista en el artículo 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de cuantía, importancia y trascendencia consideradas en razón del asunto en sí mismo y de sus consecuencias, y con base en su materia, llevan implícita la naturaleza jurídica excepcional de este medio de defensa, si se considera que en todos ellos coincide que se trata de casos fuera de lo común, cuya resolución debe considerarse importante y trascendente para el orden jurídico local, siguiendo los lineamientos de importancia y trascendencia del asunto para decidir las hipótesis de procedencia respectivas de los artículos 73, fracción XXIX-H, 104, fracción III, y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso n), y base quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez hecho el estudio sobre la excepcionalidad del recurso de revisión contenciosa administrativa previsto en el artículo 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, procede el estudio de la excepcionalidad del recurso de revisión fiscal que establece el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a la luz de sus antecedentes legislativos, para poder dilucidar si esa excepcionalidad determina que se rija por los mismos principios que el recurso de revisión contenciosa administrativa previsto en el artículo 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y, consecuentemente, la aplicabilidad, al caso, de las jurisprudencias 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar si es procedente o no la revisión contenciosa administrativa contra las sentencias de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que confirmen o declaren la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales o del procedimiento, aun cuando se actualice alguno de los supuestos de procedencia previstos en el último artículo invocado, sea por la cuantía del asunto o la materia de la resolución recurrida.

En principio, es pertinente anotar que tanto el recurso de revisión fiscal previsto en el artículo 63 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como la revisión contenciosa administrativa prevista en el artículo 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tienen su antecedente legislativo en las instituciones jurídicas que a continuación se mencionan: en la revisión forzosa prevista en el artículo 452 del Código Federal de Procedimientos Civiles de veintiséis de diciembre de mil novecientos ocho; en el recurso de súplica contemplado en la parte final de la fracción I del artículo 104 del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y posteriormente, en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, reformada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre de mil novecientos treinta y cinco; en la "Ley para crear un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación", de dieciséis de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis, y en la "Ley que crea un recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho, los que se describieron con motivo del análisis de los antecedentes de la revisión contenciosa administrativa, y en todos los cuales se observa su excepcionalidad, en tanto su procedencia se determinaba a partir de la importancia del caso, a partir de su monto.

Asimismo, tanto el recurso de revisión fiscal como la revisión contenciosa administrativa, encuentran su sustento jurídico en el artículo 104, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se adicionó con un segundo párrafo por decreto de dieciséis de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día treinta siguiente, para otorgar competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los recursos administrativos interpuestos contra sentencias de los tribunales administrativos, reconociendo así la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), creado con motivo de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos treinta y siete, que conocía tanto de los asuntos federales como de los del Distrito Federal, y estableciendo un medio de defensa en favor de las autoridades en contra de las sentencias definitivas de los tribunales administrativos.

Efectivamente, toda vez que el Código Fiscal de mil novecientos treinta y ocho, expresamente señalaba en su artículo 19, que: "Contra las resoluciones

dictadas en materia fiscal, no procederá instancia de reconsideración salvo lo que prevengan las disposiciones especiales, ni producirá ningún efecto jurídico la tramitación administrativa de esa instancia.", el recurso de revisión fiscal aparece regulado por primera vez en la "Ley para crear un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación", de dieciséis de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis, y en la "Ley que crea un recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho, en los que se establecía que las sentencias que dictara dicho tribunal contra las que no procediera recurso, serían revisables a petición de parte por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el interés del negocio no se hubiera precisado, no fuese precisable, o se tratase de una cuantía de $50,000.00 (cincuenta mil pesos, 00/100 M.N.), o mayor.[18]

Posteriormente, por decreto de treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y nueve, publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación, se reformaron los artículos 1o. y 2o. de la "Ley para crear un recurso ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación", estableciéndose que las sentencias serían revisables por la Suprema Corte de Justicia cuando el interés del negocio no se hubiera precisado, no fuera precisable, o bien, fuera de $20,000.00 (veinte mil pesos, 00/100 M.N.), o mayor.[19]

Igualmente, en el mismo decreto se facultó a la Procuraduría Fiscal para que pudiera interponer el recurso en nombre de la Secretaría de Hacienda, así como para intervenir en todos los aspectos procesales del mismo.

Una vez creado el recurso de revisión fiscal, las reglas para limitar su procedencia no fueron lo suficientemente eficaces para evitar que se agobiara a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un elevado número de recursos que en realidad no siempre reunían las características necesarias para su interposición.

Así, se impuso la necesidad de proponer adiciones al Código Fiscal de la Federación de mil novecientos treinta y ocho, mismas que aparecieron

[18] *Vide supra*, foja 47.
[19] *Vide supra*, fojas 47 y 48.

publicadas en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos sesenta y cinco, para precisar, en su artículo 203, que cuando el recurso fuera interpuesto por la Procuraduría Fiscal de la Federación, se requeriría, para cada caso concreto, acuerdo expreso del secretario de Hacienda y Crédito Público o de quien legalmente lo sustituyera, lo que tampoco produjo los resultados que se pretendían.[20]

El Código Fiscal que entró en vigor el uno de abril de mil novecientos sesenta y siete, precisó en sus artículos 240, 241 y 242, que las resoluciones de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación serían recurribles ante el Tribunal en Pleno, y que contra las resoluciones de éste se podía interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante escrito en el que se expusieran las razones que determinaran la importancia y trascendencia del asunto, estableciendo que si el valor del negocio era de $500,000.00 (quinientos mil pesos, 00/100 M.N.), o más, se consideraba que reunía las características requeridas para ser objeto del recurso.

En cuanto a la importancia y trascendencia, el artículo 244 del Código Fiscal de mil novecientos sesenta y siete, señalaba que la Suprema Corte de Justicia de la Nación examinaría previamente al estudio de fondo del negocio, si se había justificado la importancia y trascendencia del asunto de que se tratara y si, a su juicio, dichos requisitos no estuvieren satisfechos, desecharía el recurso.

Sobre este mismo particular, la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página setenta y cuatro, Volumen siete, Tercera Parte, de la Séptima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, materia administrativa, señala que la procedencia del recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe entenderse como excepcional, en los términos siguientes:

---

[20] Código Fiscal de la Federación de 1938, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos sesenta y cinco: "Artículo 203. Los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación tendrán fuerza de cosa juzgada. Se fundarán en ley y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos. En sus puntos resolutivos expresarán con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca.—El término para interponer el recurso establecido en el decreto de 30 de diciembre de 1946, reformado por el de 30 de diciembre de 1949, será de 15 días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación de la sentencia recurrida.—Su interposición, cuando la intente la Procuraduría Fiscal de la Federación, requerirá para cada caso concreto, acuerdo expreso del secretario de Hacienda y Crédito Público o de quien legalmente lo sustituya."

"REVISIÓN FISCAL ANTE LA SUPREMA CORTE. IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO PARA LOS EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO.—En los artículos 240, 242 y 244 del Código Fiscal de la Federación se emplean las expresiones 'importancia y trascendencia', referidas a los requisitos que deben satisfacer los asuntos cuyas sentencias pueden ser recurridas mediante la revisión fiscal, respectivamente, las de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación ante el Pleno del mismo, y las que éste pronuncie en tales recursos, ante la Suprema Corte de Justicia. Cuando el recurso se interpone ante el Tribunal Fiscal se deja al criterio de la autoridad legitimada para hacerlo valer, la calificación de los requisitos, sin que el tribunal tenga facultad para examinar si se dan en el caso, a efecto de admitir o rechazar el recurso, que deberá admitir si se satisfacen los demás requisitos legales. En cambio, tratándose de la revisión fiscal ante la Suprema Corte, ésta puede y debe examinar, previamente al estudio del fondo del negocio, si se ha justificado su importancia y trascendencia, y en caso de que a su juicio dichos requisitos no estuvieren satisfechos, desechar el recurso (artículo 244), con la salvedad de que si el valor del negocio es de quinientos mil pesos o más, se considera que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso (artículo 242). Para determinar en cada revisión fiscal si el asunto que la motiva es de importancia y trascendencia, es preciso dilucidar las acepciones gramaticales y legales de las referidas expresiones, a falta de texto positivo que precise su alcance. Gramaticalmente las acepciones son las siguientes: Importancia. Calidad de lo que importa, de lo que es muy conveniente o interesante, o de mucha entidad o consecuencia. Trascendencia. Resultado, consecuencia de índole grave o muy importante. Llevadas ambas acepciones al campo de lo legal, la importancia hace referencia al negocio en sí mismo considerado, mientras que la trascendencia mira a la gravedad o importancia de las consecuencias del asunto. De este modo, la importancia del asunto puede quedar desligada de la trascendencia del mismo, porque sus consecuencias no sean graves o muy importantes. La ley exige la concurrencia de los dos requisitos (unidos por la conjunción copulativa y no separados por la disyuntiva), en virtud de lo cual la autoridad recurrente deberá razonar uno y otro, y la Suprema Corte examinarlos por separado, en la inteligencia de que si faltare uno de ellos, sería superfluo investigar la presencia del otro. La procedencia del recurso debe entenderse como excepcional, de suerte que los casos de que conozca la Suprema Corte de Justicia serán en cantidad reducida respecto al total de los que lleguen al conocimiento del Tribunal Fiscal en Pleno. Lo excepcional de la procedencia del recurso de revisión se sustenta, a su vez, en la importancia y trascendencia de cada caso, lo que significa que un asunto es excepcional precisamente por ser importante y trascendente. La determinación de cuándo se está en presencia de un asunto excepcional por su importancia y

trascendencia puede hacerse por exclusión, estableciéndose que se encontrarán en esa situación aquellos negocios en que su importancia y trascendencia se puede justificar mediante razones que no podrían formularse en la mayoría, ni menos en la totalidad de los asuntos. Las consideraciones anteriores, traducidas en forma breve, implican que se estará en presencia de un asunto de 'importancia y trascendencia' cuando se expresen razones que demuestren que se reúnen los dos requisitos, o sea que se trata de un asunto excepcional (lo que se advertirá cuando los argumentos no puedan convenir a la mayoría o a la totalidad de los asuntos), debido a su importancia por su gran entidad o consecuencia y, además, a que la resolución que se pronuncie trascenderá en resultados de índole grave."

De lo anterior, cabe concluir que la disposición contenida en el artículo 244 del Código Fiscal de mil novecientos sesenta y siete, tuvo como finalidad restringir el recurso de revisión fiscal exclusivamente a casos notoriamente excepcionales, es decir, aquellos que de manera por demás clara, reunieran la doble y concurrente calidad de importantes y trascendentes.

El artículo 104, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reformó por decreto de diecinueve de junio de mil novecientos sesenta y siete, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veinticinco siguiente, para facultar la creación, en las leyes federales, de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, tanto federales como del Distrito Federal, y regular el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.[21] En las discusiones que dieron origen a esa reforma, el Constituyente aclaró que era indispensable limitar la procedencia del recurso de revisión fiscal por ser un medio de defensa excepcional que, hasta ese momento, había sido utilizado como tercera instancia, y especificó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocería del recurso de revisión en los casos excepcionales que previeran las leyes federales, atendiendo a la importancia y trascendencia que para el interés nacional implicaran los negocios que emanaran de esas controversias, y sólo respecto de sentencias recaídas a recursos interpuestos dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa, sujetando su tramitación a las reglas que rigen para la revisión en amparo indirecto.[22]

El Código Fiscal expedido en mil novecientos ochenta y uno, y en vigor a partir del uno de octubre de mil novecientos ochenta y dos, elevó la cuantía a

---

[21] *Vide supra*, foja 50.
[22] *Vide supra* fojas 65 y 66.

$1'000,000.00 (un millón de pesos, 00/100 M.N.), como mínimo para determinar la procedencia del recurso de revisión fiscal.

En el año de mil novecientos ochenta y tres se reformó el artículo 250 del Código Fiscal de la Federación, regulando la cuantía en cuarenta veces el salario mínimo elevado al año; por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco, se especificó que, para determinar la cuantía del asunto, en tratándose contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, se consideraría el monto que resultara de dividir el importe de la contribución entre el número de meses del periodo de que se tratara y multiplicar el cociente por doce; el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, se publicaron en el órgano oficial de difusión de referencia las reformas, entre otros, al artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, para fijar la cuantía de los negocios materia del recurso de revisión en cien veces el salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal.

Con motivo de las reformas que atañen al Poder Judicial de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo y el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, a los artículos 101, 104, fracción I, y 73, fracción XXIX-H, que asignaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en exclusiva, el control constitucional de las leyes, tratados y reglamentos, tanto federales como locales, y concedieron a los Tribunales Colegiados de Circuito el control de legalidad, así como facultades para conocer del recurso de revisión en contra de las sentencias de los tribunales administrativos, se promulgó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho, que derogó el artículo 250 del código tributario, el cual preveía el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en los artículos 248 y 249 reguló el nuevo recurso de revisión del que conocerían los Tribunales Colegiados de Circuito.[23]

[23] Código Fiscal de la Federación reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho: "Artículo 248. Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante esta última dentro del término de quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, por violaciones

El artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, se reformó por decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y seis, y el treinta y uno de diciembre de dos mil, en cuanto a su estructura y a la procedencia del recurso de revisión en contra de las resoluciones o sentencias del Pleno o de las secciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dictadas en el ejercicio de su facultad de atracción.[24]

---

procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo, o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias; cuando la cuantía del asunto exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de su emisión.—En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.—Cuando la cuantía sea inferior a la que corresponda conforme al primer párrafo o sea indeterminada, el recurso procederá cuando el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso. En materia de aportaciones de seguridad social, se presume que tienen importancia y trascendencia los asuntos que versen sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integran la base de cotización y del grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.—La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá interponer el recurso, cuando la resolución o sentencia afecte el interés fiscal de la Federación y, a su juicio, el asunto tenga importancia, independientemente de su monto, por tratarse de la interpretación de leyes o reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento, o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.—El recurso de revisión también será procedente contra las resoluciones o sentencias que dicte la Sala Superior del tribunal, en los casos a que se refiere el artículo 239 Bis.—En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."—(Reformado, D.O.F. 5 de enero de 1988) (Republicado, D.O.F. 11 de enero de 1988 y D.O.F. 1 de febrero de 1988).—"Artículo 249. Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo."

[24] Texto vigente hasta el uno de diciembre de dos mil cinco, del artículo 249 (sic) del Código Fiscal de la Federación: "Artículo 248. Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos: I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.—En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.—II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.—

El uno de diciembre de dos mil cinco, se publicó la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en la primera sección del Diario Oficial de la Federación, y con motivo de su publicación, y en términos de su artículo segundo transitorio, se derogó el título VI del Código Fiscal de la Federación y los artículos que comprenden del 187 al 263 del citado ordenamiento jurídico, por lo que el recurso de revisión, a partir de que entró en vigor el ordenamiento instrumental en cita, el uno de enero de dos mil seis, en términos del artículo segundo transitorio del decreto de promulgación, comenzó a regirse por el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el que, como supuestos de procedencia, señaló la importancia y trascendencia del asunto, y aunque refería como supuesto de procedencia a la cuantía, no expresó cual, y sí señaló diversos supuestos de procedencia en razón de la materia.[25]

El veintisiete de diciembre de dos mil seis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación; de las leyes de los Impuestos sobre la Renta, al Activo y Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.", que en su artículo décimo segundo reformó el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento

III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a: a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.—b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.—c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.—d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.—e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.—f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.—IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.—V. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.—(Reformado por la fracción III del artículo décimo primero de las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, D.O.F. 31 de diciembre de 2000).—El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A de este código.—En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

[25] Texto original de los artículos 63 y 64 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.—"Capítulo II.—"De la revisión.—"Artículo 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas que dicten, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión

Contencioso Administrativo,[26] subsanando la falta de precisión de la cuantía para determinar la procedencia del recurso de revisión, al precisar que el recurso de revisión es procedente si su cuantía excede de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o senten-

---

ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos: I. En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.—II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.—III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a: a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.—b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.—c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.—d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.—e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.—f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.—III (sic). Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.—IV. Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior.—V. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.—En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria.—Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del término de quince días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión a defender sus derechos.—En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.—Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión.".—"Artículo 64. Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo."

[26] Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil seis, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo: "Artículo décimo segundo. Se reforma el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para quedar de la siguiente manera: Artículo 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten

cia, e incluyó nuevos supuestos para considerar la procedencia del recurso en razón de la materia, además de las resoluciones dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores

---

en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6o. de esta ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos: I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.—En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.—II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.—III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a: a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.—b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.—c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.—d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.—e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.—f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.—IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.—V. Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior.—VI. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.—VII. Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.—VIII. Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.—IX. Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.—En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria, y por las citadas entidades federativas en los juicios que intervengan como parte.—Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del término de quince días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión a defender sus derechos.—En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede

públicos, de comercio exterior, y de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o de riesgos de las empresas para efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como son las resoluciones en las cuales se declare el derecho a la indemnización o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, las que resuelvan sobre condenación en costas o indemnización previstas en el 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y las dictadas con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Los requisitos de procedencia del recurso de revisión previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de cuantía, importancia y trascendencia consideradas en razón del asunto en sí mismo y de sus consecuencias, y con base en su materia, llevan implícita la naturaleza jurídica excepcional de este medio de defensa, si se considera que en todos ellos coincide que se trata de casos fuera de lo común, cuya resolución debe considerarse importante y trascendente para el orden jurídico nacional, siguiendo los lineamientos de importancia y trascendencia del asunto para decidir las hipótesis de procedencia respectivas, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX-H, 104, fracción III, y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso n), y base quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del análisis del desenvolvimiento histórico de la fracción XXIX-H del artículo 73, del artículo 104, fracción III, y del artículo 122, apartado C, base primera, fracción V. inciso n), y base quinta, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sus antecedentes legislativos, de los distintos ordenamientos que han regido al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se advierte, en síntesis, lo siguiente:

a) Que son antecedente de los medios de protección de los intereses de las autoridades del Distrito Federal frente a las resoluciones que les sean

---

adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.—Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión."

adversas, los siguientes: la revisión forzosa prevista en el artículo 452 del Código Federal de Procedimientos Civiles de veintiséis de diciembre de mil novecientos ocho; el recurso de súplica contemplado en la parte final de la fracción I del artículo 104 del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, y posteriormente, en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, reformada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre de mil novecientos treinta y cinco; la "Ley para crear un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación", de dieciséis de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis, y la "Ley que crea un recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho; y en todos esos medios de defensa se observa su excepcionalidad, en tanto su procedencia se determinaba a partir de la importancia del caso, a partir de su monto.

b) Que el artículo 104, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se adicionó con un segundo párrafo por decreto de dieciséis de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día treinta siguiente, para otorgar competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los recursos administrativos interpuestos contra sentencias de los tribunales administrativos, con lo que, por una parte, se reconoció la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, creado con motivo de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos treinta y siete, y se estableció un medio de defensa en favor de las autoridades en contra de las sentencias definitivas de los tribunales administrativos, que fue el que se creó por decretos de treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis y veintinueve de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho, de promulgación de la "Ley para crear un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación", y de la "Ley que crea un recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal", que limitaban la procedencia del recurso en razón a su importancia, determinada por la cuantía.

c) Que el artículo 104, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reformó por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de octubre de mil novecientos sesenta y siete, para

facultar la creación, en las leyes federales, de los tribunales de lo contencioso-administrativo, tanto federales como del Distrito Federal, y regular el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en las discusiones que dieron origen a esas reformas, el Constituyente aclaró que era indispensable limitar la procedencia del recurso de revisión fiscal por ser un medio de defensa excepcional que, hasta ese momento, había sido utilizado como tercera instancia, y especificó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocería del recurso de revisión en los casos excepcionales que previeran las leyes federales, atendiendo a la importancia y trascendencia que para el interés nacional implicaran los negocios que emanaran de esas controversias, y sólo respecto de sentencias recaídas a recursos interpuestos dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa, sujetando su tramitación a las reglas que rigen para la revisión en amparo indirecto.

d) Que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal nace a la vida jurídica a través de su ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos setenta y uno, e inició sus funciones el diecisiete de julio siguiente, conociendo de los juicios que se promovieran contra cualquier resolución o acto administrativo de las autoridades dependientes del Departamento del Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21, fracción I, de la propia Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sin que ese ordenamiento previera el recurso de revisión contenciosa administrativa. Es por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de junio de mil novecientos ochenta y seis, que se adicionó esa ley con los artículos 86 y 87, que preveían, respectivamente, el recurso de revisión en contra de las resoluciones dictadas por las Salas del que conocía la Sala Superior, y el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones de la Sala Superior al recurso de revisión, como un medio de defensa excepcional en favor de la autoridad, que compensara la imposibilidad de ésta de acudir al juicio de amparo contra los actos de ese órgano jurisdiccional, limitando su procedencia a la importancia y transcendencia del asunto, y presumiendo esa importancia y trascendencia cuando el valor del negocio excediera de un monto determinado.

e) Que el veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que abrogó la ley de ese órgano jurisdiccional del diecisiete de marzo de mil novecientos setenta y uno, y entró en vigor el uno de enero de mil novecientos noventa y seis, en cuyo artículo 88,

se señalaron los supuestos de procedencia del recurso de revisión contenciosa-administrativa con base, fundamentalmente, en la importancia y trascendencia del asunto, en la presunción de esos elementos en razón de la cuantía del negocio, como se hizo en la ley anterior, y a diferencia de ésta, precisó diversos supuestos que consideró de importancia y trascendencia, según la materia del asunto o la gravedad de las violaciones alegadas.

f) Que el diez de septiembre de dos mil nueve, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el decreto del día veintiocho anterior, por el que se promulgó la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en vigor a partir del once de septiembre de ese año, que en su artículo 140 señaló la procedencia de los medios de defensa previstos en la Ley de Amparo en contra de las resoluciones de la Sala Superior al recurso de apelación, y se reformó y adicionó por decreto publicado en ese órgano de difusión oficial el veinticuatro de julio de dos mil doce, para establecer la procedencia del recurso de revisión en la propia ley orgánica, la autoridad por conducto de la cual, debe presentarse, el plazo para su presentación y los supuestos de procedencia, que parten, en principio, de la excepcionalidad del asunto, al señalar que el asunto debe ser de importancia y trascendencia en su facción VI, y en tanto en ese precepto se presume que el asunto es importante y trascendente cuando el valor del asunto exceda de un monto (que se reformó por decreto publicado el veintiocho de noviembre de dos mil catorce), al momento de emitirse la resolución recurrida, y al especificar cuándo es importante el asunto en virtud de la materia o en razón del tipo de violaciones que se presenten (si éstas son o no comunes).

g) Que los requisitos de procedencia del recurso de revisión previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (conocido como revisión fiscal), de cuantía, importancia y trascendencia consideradas en razón del asunto en sí mismo y de sus consecuencias, y con base en su materia, llevan implícita la naturaleza jurídica excepcional de este medio de defensa, si se considera que en todos ellos coincide que se trata de casos fuera de lo común, cuya resolución debe considerarse importante y trascendente para el orden jurídico nacional, siguiendo los lineamientos de importancia y trascendencia que derivan de los artículos 73, fracción XXIX-H, 104, fracción III, y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso n), y base quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo expuesto, se advierte que los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73, 104, fracción III, y el artículo 122, fracción IV, inciso e), de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos (actualmente apartado C, base primera, fracción V, inciso n), y base quinta, con motivo de las reformas por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis), como son el recurso de revisión fiscal que anteriormente se preveía en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación de mil novecientos ochenta y uno, y en la actualidad se contempla como recurso de revisión en el diverso artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y la revisión contenciosa administrativa a que se refiere el artículo 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, son excepcionales, porque los instituyó el Constituyente a favor de las autoridades sólo para asuntos fuera de lo común, esto es, aquellos cuya resolución debe considerarse importante y trascendente para el orden jurídico nacional o local, sea por la gran entidad del caso o por las consecuencias de índole grave que puedan tener las resoluciones que en ellos se pronuncien, y corresponde al legislador ordinario establecer los supuestos y requisitos para la procedencia de ese tipo de recursos cuando los considere importantes en razón de la cuantía o de la materia.

Todo lo cual, permite concluir que el recurso de revisión fiscal que anteriormente se preveía en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación de mil novecientos ochenta y uno, y, en la actualidad, en el diverso artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y la revisión contenciosa administrativa que establece el artículo 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tienen su origen en los mismos preceptos constitucionales y gozan de las mismas características en cuanto a su excepcionalidad, y esa excepcionalidad rige la procedencia de ambos recursos, por lo que la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho sobre la importancia y trascendencia de los asuntos como elementos que caracterizan la naturaleza excepcional del recurso de revisión fiscal, es aplicable a la revisión contenciosa administrativa.

Abordando el contexto sobre el cual rige el recurso de revisión previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción 136/2011, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Vigésimo Circuito y Segundo Auxiliar, con residencia en Guadalajara, Jalisco, y en la resolución determinó que el recurso de revisión fiscal es improcedente cuando se interponga en contra de una sentencia que declaró la nulidad de una resolución por vicios formales, siendo ese criterio de carácter general y aplicable a todos los casos en que se recurra una sentencia dictada en un juicio de nulidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

que, precisamente, declare la nulidad de la resolución controvertida por vicios formales, al margen de la cuantía del asunto y de la materia de que trate la resolución relativa, de acuerdo con las consideraciones siguientes:

"SEXTO.— … El artículo 63 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, es del tenor siguiente: (se transcribe).—Pues bien, del precepto anterior se deduce que el legislador estableció los requisitos para la procedencia del recurso de revisión fiscal, los cuales se pueden resumir en los siguientes grandes apartados: I. Por razón de la cuantía (fracción I); II. Por razón de la importancia y trascendencia del asunto, con independencia de la cuantía (fracción II); III. Por la autoridad demandada (fracción III); y, IV. Por razón de la naturaleza u origen de la resolución que haya sido materia de examen en la resolución o sentencia definitiva impugnada (fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII y IX). De lo hasta aquí expuesto, se puede advertir que la intención del legislador fue dotar a dicho medio de defensa de un carácter excepcional en cuanto a su procedencia, reservándola únicamente a ciertos casos que por su cuantía, o por la importancia y trascendencia que revistan los asuntos que se pretenden revisar a través de su interposición, ameriten la instauración de una instancia adicional. Ahora bien, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 167/2007-SS, suscitada entre el entonces Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, emitió la jurisprudencia 2a./J. 220/2007, de rubro y texto siguientes: 'REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE DICHO RECURSO CONTRA LAS SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE DECLAREN LA NULIDAD POR VICIOS FORMALES DE LA RESOLUCIÓN DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL RELATIVA AL GRADO DE RIESGO DE LAS EMPRESAS.' (se transcribió). En congruencia con el anterior criterio, se concluye que si la instauración del recurso de revisión fue creada con la intención de que tal instancia fuera procedente sólo en casos excepcionales, éste será improcedente en los supuestos en que la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, detectó la carencia de fundamentación y motivación del acto impugnado. Lo anterior obedece a que la Sala resolutora, en ese tipo de sentencias, no emite pronunciamiento alguno que implique la declaración de un derecho ni la inexigibilidad de una obligación, ya que no resuelven respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, sino que solamente se limitan al análisis de la posible carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal, como son la fundamentación y la motivación. Por tanto, el estudio de tales aspectos

debe confiarse plenamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin necesidad de una revisión posterior, al ser previsible que sólo se redundaría en lo ya resuelto. De esa manera, se reserva a los tribunales federales, el conocimiento de aquellos asuntos en que por su importancia y trascendencia, lo resuelto en éstos tenga un impacto en las materias que el legislador consideró importantes, de acuerdo con el catálogo a que se contrae el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Así las cosas, si bien es cierto que el referido artículo en relación con la procedencia del recurso de revisión, no distingue en cuanto a que si la resolución recurrida debe consistir en un pronunciamiento de fondo del asunto, o si basta con que la resolución se hubiere declarado nula por carecer de fundamentación y motivación, también lo es que en este último supuesto no se puede considerar satisfecha la presunción de importancia y trascendencia que justifique la procedencia de dicho medio de impugnación. En atención a todo lo anteriormente expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina que el criterio que debe regir con carácter jurisprudencial, quede redactado de la siguiente manera … Con motivo de esa ejecutoria, se emitió la jurisprudencia 2a./J. 150/2010, que a continuación se identifica y transcribe: Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, diciembre de 2010, tesis 2a./J. 150/2010, página 694: ‘REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.—Conforme al artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dado el carácter excepcional de ese medio de defensa, en los casos en los que dichas sentencias decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por falta de fundamentación y motivación, la revisión fiscal resulta improcedente por no colmarse presuntivamente los requisitos de importancia y trascendencia que deben caracterizar a ese tipo de resoluciones, pues la intención del legislador fue autorizar la apertura de una instancia adicional en aras de que el pronunciamiento que hiciese el revisor contuviera una decisión de fondo y siendo evidente que el examen de dichas causas de anulación no conduce a la declaración de un derecho ni a la inexigibilidad de una obligación, ya que no resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, sino que sólo se limita al análisis de la posible carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal, como son la fundamentación y la motivación, aspectos cuyo estudio corresponde plenamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin necesidad de una revisión posterior, al ser previsible que sólo se redundaría en lo resuelto.’.—Como es de verse, en la

ejecutoria correspondiente a la contradicción de tesis número 256/2010, esta Segunda Sala del Alto Tribunal determinó que los Tribunales Colegiados de Circuito discrepantes se pronunciaron respecto del mismo tema, a saber: la procedencia del recurso de revisión fiscal de acuerdo a lo previsto en la fracción VI del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que las resoluciones impugnadas versaban sobre tópicos relacionados con las pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y en ellas se decretó la nulidad de dichas resoluciones por indebida fundamentación y motivación de la competencia de las autoridades que las emitieron.—Empero, a pesar de que la contradicción de que se trata se verificó en función de determinar si era o no procedente el recurso de revisión fiscal interpuesto contra una sentencia que declaró la nulidad de una resolución dictada en materia de aportaciones de seguridad social por vicios formales, como lo es la indebida fundamentación y motivación de la competencia de la autoridad emisora, esta Segunda Sala no se limitó a resolver esa particular problemática, sino que emitió un criterio general aplicable a todos los casos en que se recurra una sentencia dictada en un juicio de nulidad por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declare la anulación de la resolución controvertida por vicios formales, como lo es la indebida o insuficiente fundamentación y motivación de la competencia material de la autoridad que la emitió, al margen de la materia de que trate la resolución relativa.—En efecto, en la ejecutoria en cuestión, esta Sala del Máximo Tribunal del País hizo referencia al artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en todas sus fracciones, que establecen los supuestos en que resulta procedente el recurso de revisión fiscal, no sólo a la fracción VI de dicho numeral, y precisó en abstracto que la intención del legislador fue dotar a dicho medio de defensa de un carácter excepcional en cuanto a su procedencia, reservándola únicamente a ciertos casos que por su cuantía, o por la importancia y trascendencia que revistan los asuntos que se pretenden revisar a través de su interposición, ameriten la instauración de una instancia adicional.—Asimismo, tras aludir a lo resuelto en la contradicción de tesis número 167/2007-SS, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 220/2007, de rubro: 'REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE DICHO RECURSO CONTRA LAS SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE DECLAREN LA NULIDAD POR VICIOS FORMALES DE LA RESOLUCIÓN DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL RELATIVA AL GRADO DE RIESGO DE LAS EMPRESAS.' (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 217), esta Sala determinó que si la instauración del recurso de revisión tuvo la intención de que tal instancia fuera procedente sólo en casos

excepcionales, ésta es improcedente en los supuestos en que la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa detecte la carencia de fundamentación y motivación del acto impugnado, porque en ese tipo de sentencias no se emite pronunciamiento alguno que implique la declaración de un derecho ni la inexigibilidad de una obligación, toda vez que no resuelven respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, sino que solamente se limitan al análisis de la posible carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal, como son la fundamentación y la motivación.—De igual manera, esta Segunda Sala precisó que el estudio de tales aspectos debe confiarse plenamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin necesidad de una revisión posterior, al ser previsible que sólo se redundaría en lo ya resuelto y que, de ese modo, se reserva a los tribunales federales el conocimiento de los asuntos en que, por su importancia y trascendencia, lo resuelto en ellos tenga un impacto en las materias que el legislador consideró importantes, de acuerdo con el catálogo a que se contrae el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.—Y, finalmente, sostuvo que si bien es cierto que el referido artículo en relación con la procedencia del recurso de revisión no distingue en cuanto a que si la resolución recurrida debe consistir en un pronunciamiento de fondo del asunto, o si basta con que la resolución se hubiere declarado nula por carecer de fundamentación y motivación, también lo es que en este último supuesto no se puede considerar satisfecha la presunción de importancia y trascendencia que justifique la procedencia de dicho medio de impugnación.—En ese sentido, dado que en la ejecutoria en cuestión, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se constriñó a resolver la problemática sometida a su consideración relativa a si procede o no el recurso de revisión fiscal contra las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que sólo declaren la nulidad de una resolución dictada en materia de aportaciones de seguridad social por vicios formales, como lo es la indebida fundamentación y motivación, sino que el criterio que emitió abarcó a todos los casos en que se declare la nulidad de una resolución por vicios formales con independencia de su materia, es evidente que la jurisprudencia de que se trata no es aplicable únicamente en la materia de aportaciones de seguridad social, sino en todos los supuestos previstos en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en que se declare la nulidad de la resolución impugnada en un juicio contencioso administrativo por vicios formales, es decir, por razones que no entrañan un pronunciamiento de fondo, porque en esa hipótesis no se está ante un caso importante y trascendente.—En abono a lo expuesto, cabe destacar que fue correcto que esta Sala, en la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 256/2010, al establecer el criterio que consideró

debía prevalecer, haya rebasado la materia de la contradicción o de la pretensión del denunciante.—Se expone tal aserto, porque la denuncia de contradicción de tesis realizada por los sujetos legitimados a que se refiere el artículo 197-A de la Ley de Amparo, constituye tan sólo el requisito de procedibilidad necesario para que el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal, con intervención del procurador general de la República, procedan a examinar los criterios presuntamente discrepantes, a fin de establecer si existe o no disparidad en las consideraciones atinentes y, en su caso, cuál criterio habrá de prevalecer; pero al hacerlo, el Pleno o las Salas no pueden limitar su análisis al tema que el sujeto legitimado denunciante advirtió como probablemente contradictorio, o al fijado en la contradicción.—En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, el propósito de la resolución de las contradicciones de tesis es acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico; ello, a través de la fijación 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, a cuyo efecto es preciso que se examinen en su integridad las ejecutorias correspondientes, para advertir cuáles son los puntos jurídicos divergentes entre los criterios sustentados por los órganos jurisdiccionales contendientes—Es así, porque a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer, con base en las consideraciones que estime pertinentes.—De ahí que el Alto Tribunal, funcionando en Pleno o en Salas, no pueda quedar vinculado en modo alguno por la materia de la contradicción o por las manifestaciones contenidas en la denuncia, la cual, como se dijo, satisface exclusivamente un propósito formal de procedibilidad, sin cuya existencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación no podría examinar de oficio determinada contradicción de criterios, aun cuando ésta fuera evidente.—Es aplicable al caso, la tesis 2a. LXIX/2008, sustentada por esta Segunda Sala del Alto Tribunal, que a continuación se identifica y transcribe: Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, mayo de 2008, tesis 2a. LXIX/2008, página 226: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL TEMA DE LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS, PRECISADO EN LA DENUNCIA RELATIVA, NO VINCULA AL TRIBUNAL EN PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA QUE SU ANÁLISIS SE LIMITE A ESE PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO.' (se transcribe).—'Contradicción de tesis 32/2008-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Segundo Circuito. **********. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Margarita Beatriz

Luna Ramos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán.—Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia, ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada.'.—Al tenor de lo expuesto, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de lo dispuesto en los artículos 192, párrafo primero, 195 y 197 de la Ley de Amparo, queda redactado bajo los siguientes rubro y texto: …"

En la resolución que antecede se concluyó que el estudio de las violaciones formales o de procedimiento debe confiarse plenamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin necesidad de una revisión posterior, al ser previsible que sólo se redundaría en lo ya resuelto; y que de ese modo, se reserva a los tribunales federales el conocimiento de los asuntos en que, por su importancia y trascendencia, lo resuelto en ellos tenga un impacto en las materias que el legislador consideró importantes, de acuerdo con el catálogo a que se contrae el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

A raíz de ello, se redactó la jurisprudencia 2a./J. 88/2011, aprobada en sesión privada de once de mayo de dos mil once, de rubro y texto siguientes:

"REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010).—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la indicada jurisprudencia, sostuvo que conforme al citado numeral, en los casos en los que las sentencias recurridas decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales, como es la falta o indebida fundamentación y motivación, la revisión fiscal resulta improcedente por no colmar los requisitos de importancia y trascendencia, pues en esos supuestos no se emite una resolución de fondo, al no declararse un derecho ni exigirse una obligación, sino sólo evidenciarse la carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal. Ahora bien, como en la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 256/2010 de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 150/2010, la Segunda Sala, en uso de sus facultades legales, abarcó todos los casos en los que la anulación derive de vicios formales, al margen de la materia del asunto, es evidente que el referido criterio jurisprudencial es aplicable en todos los supuestos materiales previstos en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento

Contencioso Administrativo en los que se declare la nulidad de una resolución impugnada por vicios meramente formales."

En ese orden de ideas, si el recurso de revisión fiscal que se preveía anteriormente en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación de mil novecientos ochenta y uno, y, en la actualidad, en el diverso artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y la revisión contenciosa administrativa que establece el artículo 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo tienen su origen en los mismos preceptos constitucionales y gozan de las mismas características en cuanto a su excepcionalidad, y esa excepcionalidad rige la procedencia de ambos recursos, de ello resulta que la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho para definir la importancia y trascendencia de los asuntos como elementos que caracterizan la naturaleza excepcional del recurso de revisión fiscal es aplicable a la revisión contenciosa administrativa.

Por lo expuesto, con apoyo en el artículo 225 de la Ley de Amparo, se determina que debe prevalecer, con carácter jurisprudencial, el criterio de que es improcedente el recurso de revisión contencioso administrativa contra las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dictadas en el recurso de apelación que sólo declaren la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales o de procedimiento, con independencia de la cuantía del asunto o de la materia de que trate la resolución recurrida, o bien, por falta de competencia e inclusive por la indebida fundamentación de este atributo, en cualquiera de los supuestos materiales previstos en el artículo 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, porque en ellas no se emite una resolución de fondo, en tanto no se declara un derecho ni la inexigibilidad de una obligación; lo anterior, de acuerdo con el criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011, de rubros: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN." y "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010).", que resultan aplicables al recurso de revisión contencioso

administrativa que goza de las mismas características que el de revisión fiscal previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en tanto que ambos tienen su origen en el artículo 104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que les confiere la característica de excepcionalidad, por lo que la interpretación del Alto Tribunal para definir la importancia y trascendencia de los asuntos como elementos que caracterizan la naturaleza excepcional del recurso de revisión fiscal le es aplicable al de revisión contencioso administrativa.

Redáctese la jurisprudencia; y en su oportunidad remítase para su publicación a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito conforme a las consideraciones sustentadas en el último considerando de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se ordena la remisión de la tesis que con el carácter de jurisprudencia debe prevalecer a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Notifíquese; envíese testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados contendientes; remítase copia certificada del fallo y de la jurisprudencia a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, por unanimidad de veinte votos de los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Humberto Suárez Camacho, Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, Guillermina Coutiño Mata, Alfredo Enrique Báez López, Francisco García Sandoval, María Guadalupe Saucedo Zavala, José Alejandro Luna Ramos, Jorge Arturo Camero Ocampo, Urbano Martínez Hernández, Arturo César Morales Ramírez, Rolando González Licona, Gaspar Paulín Carmona, David Delgadillo Guerrero, María Guadalupe Molina Covarrubias, Germán Eduardo Baltazar Robles, Armando

Cruz Espinosa, Irma Leticia Flores Díaz, Guadalupe Ramírez Chávez y Pablo Domínguez Peregrina.

"El licenciado David Caballero Franco, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado."

Esta ejecutoria se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REVISIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. DICHO RECURSO ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL DICTADAS EN EL RECURSO DE APELACIÓN QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES O DE PROCEDIMIENTO. Es improcedente el recurso de revisión contencioso administrativa contra las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dictadas en el recurso de apelación que sólo declaren la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales o de procedimiento, con independencia de la cuantía del asunto o de la materia de que trate la resolución recurrida, o bien, por falta de competencia e inclusive por la indebida fundamentación de este atributo, en cualquiera de los supuestos materiales previstos en el artículo 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, porque en ellas no se emite una resolución de fondo, en tanto no se declara un derecho ni la inexigibilidad de una obligación; lo anterior, de acuerdo con el criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011, de rubros: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN." y "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010).",

que resultan aplicables al recurso de revisión contencioso administrativa que goza de las mismas características que el de revisión fiscal previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en tanto que ambos tienen su origen en el artículo 104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que les confiere la característica de excepcionalidad, por lo que la interpretación del Alto Tribunal para definir la importancia y trascendencia de los asuntos como elementos que caracterizan la naturaleza excepcional del recurso de revisión fiscal le es aplicable al de revisión contencioso administrativa.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.
PC.I.A. J/59 A (10a.)

Contradicción de tesis 25/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo y Décimo Octavo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 13 de octubre de 2015. Unanimidad de veinte votos de los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Humberto Suárez Camacho, Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, Guillermina Coutiño Mata, Alfredo Enrique Báez López, Francisco García Sandoval, María Guadalupe Saucedo Zavala, José Alejandro Luna Ramos, Jorge Arturo Camero Ocampo, Urbano Martínez Hernández, Arturo César Morales Ramírez, Rolando González Licona, Gaspar Paulín Carmona, David Delgadillo Guerrero, María Guadalupe Molina Covarrubias, Germán Eduardo Baltazar Robles, Armando Cruz Espinosa, Irma Leticia Flores Díaz, Guadalupe Ramírez Chávez y Pablo Domínguez Peregrina. Ponente: Rolando González Licona. Secretario: Ramón Alberto Montes Gómez.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis I.7o.A. J/2 (10a.), de rubro: "REVISIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. ES IMPROCEDENTE DICHO RECURSO CONTRA LAS SENTENCIAS DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL QUE CONFIRMAN LA DECLARATORIA DE NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES (APLICACIÓN DE LAS JURISPRUDENCIAS 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011).", aprobada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 3, enero de 2013, página 1858, y

El sustentado por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 8/2015.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011 citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 694 y Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 383, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

REVISIÓN EN AMPARO. LAS AUTORIDADES QUE RESUELVEN RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA, POR REGLA GENERAL, TIENEN LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 1/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO, SEGUNDO Y TERCERO, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO. 25 DE AGOSTO DE 2015. MAYORÍA DE DOS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JOSÉ FRANCISCO CILIA LÓPEZ Y MIGUEL ÁNGEL RAMÍREZ GONZÁLEZ, EN CONTRA DEL VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO DIÓGENES CRUZ FIGUEROA. PONENTE: JOSÉ FRANCISCO CILIA LÓPEZ. SECRETARIO: ANTONIO MORA DÍEZ.

San Andrés Cholula, Puebla. Acuerdo del Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito, correspondiente a la sesión de veinticinco de agosto de dos mil quince.

VISTOS; para resolver los autos del expediente número **1/2015**, relativo a la contradicción de tesis suscitada entre el Primer, Segundo y Tercer Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Sexto Circuito, denunciada por el Magistrado integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, Jorge Eduardo Téllez Espinoza; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—José Eduardo Téllez Espinoza, en su carácter de Magistrado integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, mediante oficio presentado el cuatro de mayo de dos mil quince en la Secretaría de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, denunció la posible contradicción de tesis entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero en Materia Administrativa, ambos del Sexto Circuito, al resolver los recursos de revisión números RA. 281/2014, AR. 460/2013 y AR. 446/2014, de sus índices, respectivamente.

El denunciante señala en su escrito lo siguiente:

"1. Que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito al resolver, entre otros, el amparo en revisión RA. 281/2014, en sesión de veintinueve de octubre de dos mil catorce, ha sostenido que el recurso de revisión no puede interponerse por autoridades a quienes se les reclame en el juicio de amparo la resolución emitida en recursos administrativos, es decir, que sean autoridades administrativas que emitan actos

en ejercicio de la potestad jurisdiccional, por carecer de legitimación, hipótesis que se encuentra contenida en el artículo 87, segundo párrafo, de la Ley de Amparo.—2. Que el Segundo y el Tercer Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver los recursos de revisión AR. 460/2013 y AR. 446/2014, en sesiones de veintisiete de febrero de dos mil catorce y doce de marzo de dos mil quince, respectivamente, sostuvieron de manera implícita que sí es procedente el recurso de revisión interpuesto por autoridades administrativas cuando se les reclama en el juicio de amparo la resolución emitida en recursos administrativos, ya que ambos entraron al estudio de fondo de los agravios.—Al respecto, se invoca la jurisprudencia P./J. 93/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se puede consultar en la página 5, Tomo XXVIII, julio de 2008, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, vigente en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo, por no oponerse a alguno de sus preceptos, que establece: …" (se transcribe)

SEGUNDO.—Por proveído de **seis de mayo de dos mil quince** (citado equívocamente como seis de mayo de dos mil catorce), el presidente del Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito, ordenó formar el expediente relativo a la contradicción de tesis respectiva con el número **1/2015** y solicitó a los presidentes de los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero en Materia Administrativa, todos del Sexto Circuito copias certificadas de las ejecutorias emitidas en los recursos de revisión RA. 281/2014, AR. 460/2013 y AR. 446/2014, de sus respectivos índices; asimismo, les solicitó que informaran si el criterio sustentado en los asuntos con los que se denuncia la contradicción de tesis se encuentra vigente o, en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado.

TERCERO.—Por auto de presidencia del Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito, **de doce de mayo de dos mil quince**, se agregaron a los autos las copias certificadas que remitieron los presidentes de los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Sexto Circuito, respecto de las ejecutorias que les fueron solicitadas, a saber, las dictadas en los recursos de revisión RA. 281/2014, AR. 460/2013 y AR. 446/2014, inclusive, la diversa del AR. 459/2014, que remitió de propia cuenta el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo circuito, en las que se sostiene el criterio respecto al tema materia de la presente contradicción; por lo que se turnaron los autos a la Magistrada María Leonor Pacheco Figueroa, integrante del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente; mismo que hace suyo en todas sus partes el Magistrado José Francisco Cilia López; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, en lo que es materia de su competencia, de conformidad con los artículos 94, párrafo séptimo, y 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225, 226, fracción III, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece; 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, 9, 17, 18, y primero transitorio del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil quince; en atención a que se trata de una posible contradicción de tesis suscitada entre criterios sustentados por Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Sexto Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación**. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, toda vez que se formuló por José Eduardo Téllez Espinoza, en su carácter de Magistrado integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, órgano colegiado que además resolvió el recurso de revisión RA. 281/2014, de su índice, y dicha ejecutoria forma parte de esta contradicción de tesis.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Con el fin de verificar la posible existencia de la contradicción de criterios denunciada, es necesario precisar las consideraciones sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, referidas como opuestas en el escrito de denuncia.

I. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, en la ejecutoria dictada el veintinueve de octubre de dos mil catorce, al resolver, por mayoría de votos, el recurso de revisión número RA. 281/2014 (fojas 11 a 92 vuelta de la presente contradicción), en lo que interesa, consideró lo siguiente:

"QUINTO.—El agravio hecho valer por la autoridad recurrente no se analizará en cuanto al fondo, puesto que este Tribunal Colegiado advierte que el recurso que hace valer dicha autoridad es improcedente, por las razones que a continuación se exponen: **En efecto, los artículos 81, fracción I, inciso**

e), y 87, párrafo segundo, ambos de la nueva Ley de Amparo disponen lo siguiente: (se transcribe).—De acuerdo con los preceptos legales anteriormente transcritos, se estima que el recurso de revisión procede en contra de la sentencia dictada en la audiencia constitucional, y la regla general establece que podrá interponerse por la autoridad a la que afecte directamente dicho fallo, en cuanto al acto que de ella se haya reclamado, excepto en el caso de las autoridades judiciales o jurisdiccionales que carecen de legitimación para recurrir las sentencias en las que se declare la inconstitucionalidad del acto reclamado, cuando se hubiera emitido en ejercicio de la facultad jurisdiccional, hipótesis esta última que se actualiza en el presente asunto.—**En efecto, cabe destacar que, tratándose de las atribuciones correspondientes a las autoridades judiciales o jurisdiccionales, no aplica esa regla general de procedencia, en virtud de que la característica fundamental de su función es la completa y absoluta imparcialidad, el total desapego al interés de las partes, sean privadas o públicas, ya que sus resoluciones deben ser dictadas conforme a derecho y su actividad primordial se agota en el pronunciamiento de la resolución emitida en ejercicio de su potestad jurisdiccional**.—El precepto legal en análisis de la nueva Ley de Amparo hace suyo el criterio jurisprudencial 22/2003, sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se determinó que las autoridades responsables judiciales o jurisdiccionales en el juicio de amparo, carecen de legitimación para defender la legalidad de los actos que hayan emitido en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, con autonomía de criterio e imparcialidad.—Dicho criterio se encuentra publicado en la páginas 23 y 24, Tomo XVIII, julio de 2003, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo contenido es el siguiente: (se transcribe).—En la ejecutoria de la que derivó el citado criterio, relativa a la contradicción de tesis 44/98, publicada en las páginas 866 a 899, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, entre otras consideraciones, se contienen las siguientes: (se transcribe).—**Con base en las razones antes transcritas, es dable afirmar que los conceptos fundamentales de la actividad jurisdiccional que tomó en cuenta el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son, precisamente, la completa y absoluta imparcialidad y el total desapego al interés de las partes, sean privadas o públicas, y que aun cuando la autoridad responsable es parte en el procedimiento constitucional, y como tal, puede interponer los recursos ahí previstos, ha de considerarse que esto es una regla general que no se actualiza cuando se trata de autoridades judiciales o jurisdiccionales, porque éstas son imparciales por excelencia, y su razón de ser es encontrar la verdad jurídica, mediante el ejercicio de decir el derecho entre los contendientes, garantizando así, la defensa de los derechos de la sociedad**

y el interés público.—Es decir, las autoridades responsables judiciales o jurisdiccionales en el juicio de amparo, carecen de legitimación para defender la legalidad de los actos que hayan emitido en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, con autonomía de criterio e imparcialidad.—**En el caso particular del coordinador general jurídico de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla, es una autoridad formalmente administrativa, pero materialmente jurisdiccional cuando decide cuestiones de derecho entre partes; sin que sea obstáculo para que imparta justicia, que sea autoridad administrativa; pues la división teórica de los poderes no ha existido de una manera absoluta, ya que, analizando la Constitución, se comprueba que el Ejecutivo ejerce, en varios casos, funciones legislativas y aun judiciales; y el Poder Legislativo, a su vez, desempeña funciones judiciales y administrativas**.—En el caso concreto, de las constancias de autos del juicio de amparo se advierte que el quejoso ofreció como prueba copia certificada de la resolución reclamada recaída al recurso de revocación (fojas 54 a 78), de la que se aprecian los siguientes antecedentes: Que por acuerdo de treinta y uno de marzo de dos mil once, la delegada de la Secretaría de la Contraloría en el Sector Educativo, acordó iniciar el expediente administrativo número **********, con motivo de la recepción del oficio **********, suscrito por el director general del Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos (CAPCEE), al haber detectado diversas irregularidades de ex funcionarios de ese organismo (foja 54).—Que, por acuerdo de primero de septiembre de dos mil once, la mencionada delegada de la Secretaría de la Contraloría en el sector educativo, acordó iniciar formal procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, entre otros, en contra del ahora quejoso **********, dictándose para tal efecto los proveídos conducentes (foja 54).—Con fecha cinco de septiembre de dos mil trece, la mencionada delegada en el sector educativo emitió resolución administrativa de determinación de responsabilidades, de cuyos puntos resolutivos, en lo conducente, se aprecia lo siguiente: (se transcribe).—Inconforme con dicha determinación, el hoy impetrante interpuso recurso de revocación, el cual fue registrado con el número **********, resuelto el catorce de febrero de dos mil catorce, por la hoy autoridad recurrente, coordinador general jurídico de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla (fojas 54 a 78), cuyos puntos resolutivos son los siguientes: (se transcribe).—Los preceptos legales que le dan sustento al coordinador general jurídico responsable, para desarrollar su facultad jurisdiccional, esto es, de decir el derecho en los casos que se someten a su consideración, se encuentran contenidos en los artículos 3o., fracción II, 73, y 74, fracción IV, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla; 1, párrafo segundo, 14, párrafo

primero, 17, fracción IV, y 37, fracciones L y LVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla; así como 4, fracción V, y 28, fracción XIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla, los cuales establecen lo siguiente: Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla: (se transcribe).—Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla: (se transcribe).—Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla: (se transcribe).—Siendo así, si el acto reclamado es la resolución recaída precisamente al recurso de revocación, resuelto por el coordinador general jurídico responsable, no hay duda de que la emitió en ejercicio de su potestad jurisdiccional, conferida de manera expresa por la ley del acto; sin que sea óbice a ello, el que dicha potestad no sea la función preponderante de la autoridad responsable en cita, en virtud de que tal circunstancia no se contiene como limitante en el segundo párrafo del artículo 87 de la nueva Ley de Amparo, motivo por el cual, donde la ley no distingue no es dable hacer distinción alguna.—De ahí que sean inaplicables, en el presente caso, las jurisprudencias 37/2002 y 166/2012 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: 'INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL. ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO, AUN EN EL CASO DE QUE HAYA EJERCIDO FUNCIONES MATERIALMENTE JURISDICCIONALES EN LAS CONTROVERSIAS DE SU CONOCIMIENTO,' e 'INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS. ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LAS SENTENCIAS DICTADAS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO DONDE FIGURE COMO AUTORIDAD RESPONSABLE, AUNQUE HUBIERE EJERCIDO FUNCIONES MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.', al no referirse al texto del artículo 87 de la nueva Ley de Amparo, en vigor a partir del tres de abril de dos mil trece, y porque éste actualmente no prevé excepción alguna, sino que en forma categórica, en todos los casos en que el acto reclamado se haya emitido en ejercicio de la potestad jurisdiccional, la autoridad responsable que lo dictó carece de legitimación para recurrir la sentencia que declare su inconstitucionalidad.—Ahora bien, de la sentencia recurrida se advierte que la Juez de Distrito en el considerando tercero (fojas 103 vuelta y 104 frente), estimó actualizada la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo, ante la negativa de acto no desvirtuada de la autoridad responsable, secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, y en el considerando sexto (fojas 105 a 114), declaró esencialmente fundado uno de los conceptos de violación hechos valer por el quejoso, a quien le concedió el amparo y la protección de la Justicia Federal solicitados, para el efecto de que el coordinador general

jurídico responsable deje insubsistente la resolución reclamada 'y con plenitud de jurisdicción, a la luz de todo el material probatorio existente en el procedimiento natural, dicte una nueva resolución, la cual podrá ser en el mismo sentido de la anterior, ciñéndose a los lineamientos plasmados en esta sentencia y purgando los vicios formales que la afectaban o en sentido diverso de ser el resultado de la referida valoración de pruebas.—En caso de reiterar el sentido de la misma, deberá realizar el estudio respectivo para determinar si se actualiza la figura jurídica denominada «responsabilidad administrativa» conforme a lo establecido en el artículo 49, en relación con el 50, ambos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, y una vez que determine que alguien incurrió en responsabilidad administrativa, deberá señalar los elementos que integran cada una de las diversas hipótesis que considere actualizadas del artículo 50 en comento, especificando con qué medios de convicción se acreditan en lo particular cada uno de tales elementos, el fundamento legal en que se apoye, los razonamientos que tenga en cuenta para otorgarles valor probatorio conforme a las reglas de valoración de la prueba establecidas en los artículos 190 a 204 del Código de Procedimientos en Materia de Defensa Social del Estado de Puebla, de aplicación supletoria a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de esa entidad federativa, establecer por qué el incumplimiento se realiza en contravención a los principios que deben observar los servidores públicos, es decir, en desacato a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que por ley se observa en el servicio público prestado por los servidores públicos, y señalar o precisar los medios de prueba y el valor legal correspondiente, así como también las causas, motivos o razones particulares para concederles eficacia probatoria, además de exponer los hechos y circunstancias que derivan de cada prueba, analizada en lo individual y en su conjunto para establecer las circunstancias de ejecución de modo, tiempo y lugar y, en su caso, la responsabilidad administrativa del aquí impetrante de garantías, esto a la luz de las consideraciones antes formuladas; en caso de estimarse acreditada la conducta de responsabilidad administrativa y la responsabilidad de ********** en su comisión, imponiéndole, en su caso, la sanción que corresponda –de las previstas en el artículo 58 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla–, tomando en cuenta los elementos previstos en el numeral 59 de la ley en comento.' (fojas 113 frente y vuelta).—En mérito de lo anterior, se estima que la autoridad recurrente carece de legitimación para promover el presente recurso de revisión, en virtud de que al declararse la inconstitucionalidad de la resolución recaída al recurso de revocación, pronunciada por el coordinador general jurídico responsable en ejercicio de la potestad jurisdiccional, en la que decidió una cuestión de derecho entre el quejoso y el director general del Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos (CAPCEE),

quien presentó un oficio al haber detectado diversas irregularidades de ex funcionarios de dicho organismo; ello fue con la finalidad de administrar justicia, y aunque forme parte del juicio constitucional, ello no implica que pueda involucrarse en el interés de alguna de las partes, sea de interés privado o público, cualquiera que resulte ser el beneficiado o perjudicado en la contienda legal, por tratarse de una autoridad jurisdiccional al resolver un recurso, cuya característica fundamental de su función es la completa y absoluta imparcialidad.—**Por lo que, en el caso, se estima que el coordinador general jurídico de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla, carece de legitimación para recurrir la sentencia emitida en el expediente de amparo del que deriva este toca, ya que, como ha quedado evidenciado con antelación, dicho órgano jurisdiccional no está facultado para interponer el recurso a que se refiere el artículo 81 de la nueva Ley de Amparo, por carecer de legitimación al efecto; sin que en el caso pueda prevalecer el supuesto del primer párrafo del artículo 87 de la propia ley, por ser una sentencia, la recurrida, que afecta directamente el acto reclamado de la autoridad recurrente; sino que es prioritaria y preferente la hipótesis prevista en el último párrafo de dicho numeral, que en forma expresa y tajante dispone que las autoridades jurisdiccionales (como en la especie lo es la recurrente) carecen de legitimación para recurrir una sentencia que declara la inconstitucionalidad del acto reclamado, cuando éste se hubiera emitido en ejercicio de la potestad jurisdiccional, tal como acontece en el presente asunto**.—En consecuencia, lo procedente es desechar el recurso de revisión interpuesto por la autoridad recurrente.—No es óbice a la conclusión alcanzada, el hecho de que por auto de presidencia, de diez de julio de dos mil catorce (fojas 31 y 32), se haya admitido a trámite el recurso interpuesto por el referido coordinador general jurídico, en virtud de que por la propia naturaleza de esa clase de autos, que simplemente hacen un examen preliminar del asunto, no causan estado y no obligan al Tribunal Colegiado cuando actúa en Pleno, el cual conserva en todo momento sus facultades decisorias para desechar los recursos que sean improcedentes, como acontece en la especie.—Tiene aplicación al caso, por igualdad de razón, la tesis CXX/97, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en las páginas 478 y 479, Tomo VI, octubre de 1997, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo contenido es el siguiente: (se transcribe).—Similar criterio sostuvo este Tribunal Colegiado, al resolver, por mayoría de votos, contra el voto particular del Magistrado Francisco Javier Cárdenas Ramírez, el recurso de revisión RA. 215/2014, en sesión de diecinueve de septiembre del año dos mil catorce. … Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 81, fracción I, 84, 86, 87, 88, 89 y 93 de la nueva Ley de Amparo, y 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: … **SEGUNDO.—**

Se desecha por improcedente el recurso de revisión interpuesto por el coordinador general jurídico de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla."

II. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, en la ejecutoria dictada el veintisiete de febrero de dos mil catorce, al resolver, por unanimidad de votos, el recurso de revisión número AR. 460/2013 (fojas 161 a 169 vuelta de la presente contradicción), consideró lo siguiente:

"CUARTO.—Los agravios de la autoridad recurrente son en una parte infundados y en lo demás inoperantes.—Primero, carece de razón la autoridad agraviada al exponer, que la sentencia recurrida es violatoria de lo dispuesto por los artículos 73, 74, 75 y 77, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, toda vez que la juzgadora federal de origen no atendió lo verdaderamente planteado en el juicio constitucional, por lo que indebidamente concedió el amparo a la quejosa violando, incluso, los principios de congruencia y relatividad de las sentencia de amparo, dado que no precisó el acto reclamado y tampoco el nombre de la quejosa.—Toda vez que de los considerandos segundo y sexto de la sentencia recurrida se aprecia que la citada juzgadora federal, haciendo un verdadero estudio integral de la demanda de amparo y así como de las constancias que obran en autos, como es el expediente administrativo de inconformidad ********** (fojas 29 a 148), que a su informe justificado acompañó el director general jurídico y de lo contencioso de la Sindicatura Municipal de Puebla, en representación de la autoridad responsable, acertadamente precisó que el acto reclamado, **consiste en la resolución recaída al recurso de inconformidad, de quince de julio de dos mil trece**, dictado dentro del citado expediente por el síndico municipal de la indicada localidad, que confirmó la diversa resolución de tres de abril de dos mil trece, emitida por el director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Ayuntamiento de Puebla (sic), cuando lo correcto es tres de mayo de dos mil trece, emitida por el jefe del Departamento de Gestión Ambiental y Coordinadora Especializada en Anuncios y Control de la Contaminación Visual, ambos de la Secretaría de Medio Ambiente y Servicios Públicos del Municipio de Puebla, consistente en el acta de clausura instrumentada dentro del expediente administrativo ********** (foja 88).—Asimismo, se advierte que una vez que dicha juzgadora estudió los relativos conceptos de violación y que los estimó sustancialmente fundados, concedió el amparo a la quejosa **********, al resolver que la autoridad responsable, síndico municipal del Ayuntamiento de Puebla, había violado los principios de debida fundamentación y motivación, así como los de congruencia y exhaustividad, toda vez que en la resolución reclamada de quince de julio de dos mil trece, dictada dentro recurso de inconformidad

**********, había omitido dar contestación a todos y cada uno de los argumentos planteados por la recurrente (quejosa), particularmente en la que adujo, que los actos impugnados fueron dirigidos de manera irregular, porque no se precisó en ellos el nombre de la persona o el carácter de la persona a quién deberían buscar los funcionarios que llevaron a cabo la clausura, así como los motivos y circunstancias especiales por los cuales consideraron aplicables los artículos en los que apoyaron su actuación y competencia.—Igualmente, porque resolvió la precitada juzgadora, que en el punto resolutivo único de la comentada resolución reclamada, se había confirmado la resolución de tres de abril de dos mil trece, emitida por el director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Ayuntamiento de Puebla, cuando lo correcto es la resolución de tres de mayo de dos mil trece, emitida por el jefe del Departamento de Gestión Ambiental y Coordinadora Especializada en Anuncios y Control de la Contaminación Visual, ambos de la Secretaría de Medio Ambiente y Servicios Públicos del Municipio de Puebla, consistente en el acta de clausura instrumentada dentro del expediente administrativo ********** (foja 164 vuelta).—De ahí lo infundado del agravio en estudio, dado que, como se vio, la juzgadora federal de origen en este caso sí atendió debidamente la litis constitucional que le planteó la quejosa **********, a quien concedió el amparo y, por ende, tampoco es verdad que se haya violado el principio de relatividad en el dictado de las sentencias de amparo.—Por lo demás, son inoperantes los agravios, por cuanto la inconforme arguye, que la sentencia recurrida es violatoria de lo dispuesto por los artículos 73, 74 fracciones I y VI, 75 y 77, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, toda vez que la Jueza Federal indebidamente concedió el amparo a la quejosa por violación al principio de congruencia previsto en el artículo 272 de la Ley Orgánica Municipal, cuando que la resolución reclamada sí está debidamente fundada y motivada, ya que sí se estudiaron todos y cada uno de los agravios planteados en dicho medio ordinario de impugnación, no obstante que en el resolutivo único se determinó confirmar la resolución de tres de abril de dos mil trece, ya que lo correcto es tres de mayo del mismo año, emitida por el director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Ayuntamiento de Puebla (sic).—En suma, aduce la autoridad responsable que en la resolución reclamada sí se expresaron motivos suficientes por los que se declararon infundados e inoperantes los agravios, ya que sí se invocaron todos y cada uno de los preceptos legales aplicables, así como la jurisprudencia que apoya dicha determinación, tal como lo dispone el artículo 272 de la Ley Orgánica Municipal.—Sin embargo, dichos agravios devienen inoperantes por insuficientes, toda vez que la autoridad recurrente omite controvertir de manera concreta y específica las razones que llevaron a la juzgadora federal de origen a conceder el amparo a la quejosa, como es que en la citada resolución reclamada o recaída al recurso de inconformidad, la autoridad responsable, síndico municipal del Ayuntamiento

de Puebla, había omitido dar contestación a todos y cada uno de los argumentos planteados por la recurrente (quejosa), concretamente en la que adujo que los actos impugnados fueron dirigidos de manera irregular, porque no se precisó en ellos el nombre de la persona o el carácter de la persona a quién deberían buscar los funcionarios que llevaron a cabo la clausura, así como los motivos y circunstancias especiales por los cuales consideraron aplicables los artículos en los que apoyaron su actuación y competencia.—Asimismo, en la que expuso que en el punto resolutivo único se determinó confirmar la resolución de tres de abril de dos mil trece, emitida por el director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Ayuntamiento de Puebla, cuando lo correcto es la resolución de tres de mayo de dos mil trece, emitida por el jefe del Departamento de Gestión Ambiental y Coordinadora Especializada en Anuncios y Control de la Contaminación Visual, ambos de la Secretaría de Medio Ambiente y Servicios Públicos del Municipio de Puebla.—Mientras que la autoridad recurrente únicamente alega, en forma genérica y subjetivamente, que indebidamente se concedió el amparo a la quejosa, cuando que la resolución reclamada sí está debidamente fundada y motivada, ya que sí se estudiaron todos y cada uno de los agravios planteados en dicho medio ordinario de impugnación, no obstante que en el resolutivo único se determinó confirmar la resolución de tres de abril de dos mil trece, ya que lo correcto es tres de mayo del mismo año, emitida por el director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Ayuntamiento de Puebla (sic); asimismo, que en dicha resolución sí se expresaron motivos suficientes por los que se declararon infundados e inoperantes los agravios, ya que sí se invocaron todos y cada uno de los preceptos legales aplicables, así como la jurisprudencia que apoya dicha determinación; empero, sin controvertir los citados aspectos concretos y específicos en los que se apoyó la juzgadora para conceder dicho amparo.—De ahí lo inoperante por insuficientes los agravios de la inconforme.—En sustento de lo anterior, cabe citar las jurisprudencias números treinta y ocho y treinta y nueve de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultables en la página 25, Tomo VI, Materia Común del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917 a 1995, que dicen: (se transcribe).—Las consideraciones que preceden conducen a confirmar la sentencia recurrida.—Por lo expuesto y fundado, se resuelve: PRIMERO.—Se confirma la sentencia recurrida. SEGUNDO.—Para los efectos precisados en la sentencia recurrida, la Justicia de la Unión ampara y protege a la quejosa **********, contra el acto reclamado al síndico municipal del Ayuntamiento de Puebla, consistente en la resolución de quince de julio de dos mil trece, dictada dentro del recurso de inconformidad **********, de su índice, que confirmó la diversa resolución de tres de mayo de dos mil trece, emitida por el jefe del Departamento de Gestión Ambiental y Coordinadora Especializada en Anuncios y Control de la Contaminación Visual, ambos de la Secretaría de Medio

Ambiente y Servicios Públicos del Municipio de Puebla, consistente en el acta de clausura instrumentada dentro del expediente administrativo **********."

III. Por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, en la ejecutoria dictada el doce de marzo de dos mil quince, al resolver, por unanimidad, el recurso de revisión número ********** (fojas 94 a 158 de la presente contradicción), consideró lo siguiente:

"SÉPTIMO.—Son jurídicamente **ineficaces** los argumentos vertidos en el **único agravio** de la autoridad recurrente.—De manera extensa, en **parte del único agravio**, la autoridad responsable recurrente sostiene que le causa agravio el considerando quinto de la sentencia recurrida, en donde el a quo realiza un estudio de lo reclamado por el impetrante, aduciendo la suplencia de la queja en términos de lo señalado por el artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo, al considerar la existencia de una violación evidente de la ley que lo dejó sin defensa.—Agrega que le agravia que el Juez de Distrito considere que el quejoso quedó sin defensa ante una evidente violación de la ley, cuando al realizarse el estudio del fondo del asunto se concretó a señalar la transgresión a los artículos 14 y 16 constitucionales, que contienen los derechos de legalidad y seguridad jurídica, sin que haya realizado análisis alguno respecto del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contiene derechos humanos totalmente diferentes; aunado que el impetrante en momento alguno quedó sin defensa, ya que fue parte del procedimiento administrativo que se siguió en su contra, en el cual se defendió, aportó pruebas y alegó.—El agravio resulta jurídicamente **ineficaz**.—Lo anterior en razón de que con independencia de lo correcto o no de la consideración del Juez de Distrito, al sostener que los conceptos de violación eran fundados suplidos en su deficiencia conforme a lo previsto en el artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo, ante la evidencia de una violación de la ley que dejó sin defensa al quejoso; **lo cierto es que el análisis de fondo del asunto radicó en la ilegalidad, consistente en que la autoridad determinó la responsabilidad administrativa** de **********, al señalar que fue omiso en rendir su declaración anual o modificatoria de situación patrimonial correspondiente al año dos mil doce, a la cual se encontraba obligado en su carácter de servidor público de confianza del Poder Ejecutivo del Estado, en términos de los artículos 50, fracciones XVIII y XXI, 82, fracción II, y 83, fracción III, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla; pero que ello no era jurídicamente correcto, ya que lo anterior se sustentó en el incumplimiento de una obligación que no está determinada específicamente para el cargo que desempeñaba el quejoso (**********), esto es, que el impetrante no se trataba de

un trabajador de confianza. **Lo cual no era necesario se abordara en suplencia de los conceptos de violación, en razón de que el quejoso planteó tales argumentos en su demanda de amparo**.—Es decir, el juzgador abordó, vía suplencia de los conceptos de violación, la temática de que era ilegal el acto reclamado y los actos previos al estimar que el quejoso no tenía la categoría de trabajador de confianza y que, por lo tanto, no era sujeto obligado a presentar su declaración patrimonial, omisión por la cual fue sancionado.—Sin embargo, no era necesaria la aplicación de la figura de la suplencia, ya que, en el primer concepto de violación, el impetrante planteó esos argumentos, tal y como se pone en evidencia con la transcripción siguiente: (se transcribe).—Como se corrobora con la transcripción que antecede, **el impetrante sí esgrimió la ilegalidad del acto reclamado, a la luz de que él no era trabajador de confianza del Ejecutivo del Estado de Puebla y, por lo tanto, no obligado a presentar la declaración patrimonial**, cuya omisión trajo su destitución, asentando, además, que **el solo hecho de tener un nombramiento en donde se establezca que se es trabajador de confianza, ello no es suficiente para atribuirle tal carácter, sino que se debe atender a las funciones realizadas**, apoyándose en la jurisprudencia 2a./J. 160/2004, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.—Luego, no es dable realizar mayor pronunciamiento sobre el actuar del juzgador, al aplicar la figura de la suplencia en los conceptos de violación, pues como se vio, el quejoso esgrimió argumentos suficientes en relación a la temática que analizó el Juez de Distrito.—En **otra parte del primer agravio**, la autoridad recurrente expresa: Que el Juez Octavo de Distrito nunca acreditó, ni sustentó, con argumentos válidos, que el impetrante no sea un trabajador con categoría de confianza, ello en el entendido de que en el expediente de origen existe su nombramiento que señala de manera específica que su categoría es de trabajador de confianza.—Que el juzgador trata de sustentar su actuación con base en lo señalado en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional, la cual deviene en incongruente, ya que dicho artículo se refiere a la calidad que guarda el trabajador en relación con el Estado y no respecto a las faltas administrativas y responsabilidades en que puede incurrir el servidor público.—Que la conducta omisa del servidor público es de carácter eminentemente administrativa y, por lo tanto, el procedimiento debe estar constreñido a dicha materia y no realizar interpretaciones inadecuadas en las que se aborden temas de carácter laboral, como erróneamente lo realiza el Juez de Distrito.—Que el juzgador concluye de manera desafortunada que los miembros de las instituciones policiales se encuentran sujetos a un régimen diferente al resto de los empleados del Estado, quedándose corto en dicha interpretación, ya que no se pronuncia en relación a las responsabilidades en que incurran dichos fun-

cionarios, debido a que de la manera incompleta en que lo observa el resolutor, se llegaría al absurdo de considerar que los policías y demás miembros de las fuerzas policiales o militares, por no tener una ley especial de responsabilidades no pueden ser sancionados.—Que la responsabilidad de los servidores públicos se generan como consecuencia legal y necesaria de la función que realizan y que afectan los principios señalados en el artículo 113 constitucional, que, a saber, son: el de lealtad, honradez y eficiencia en el desempeño del empleo, cargo o comisión, los cuales han de ser conforme a todo lo inherente al cargo encomendado.—Que el Juez consideró que al impetrante se le homologó a un empleado de confianza; sin embargo, el quejoso es un empleado de confianza, **con independencia de la relación laboral** que guarda con el Gobierno del Estado, máxime que la interpretación que se realizó del propio artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que a fin de asegurar la primacía y aplicación efectiva del derecho humano consistente en la ocupación, como una forma de proveerse de recursos económicos para la manutención personal y de la familia, reconocido en el Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, del que el Estado Mexicano forma parte, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de mil novecientos sesenta y dos, que constriñe a hacer efectiva la igualdad en materia de empleo y ocupación, y a eliminar cualquier forma de discriminación, por lo que **procede desaplicar las reglas de interpretación que ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que en relación con los policías o encargados de la seguridad pública, debe estarse sólo a los dispuesto en el artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, a las leyes administrativas correspondientes**.—Que el a quo confunde la relación laboral servidor público-Estado, con las responsabilidades administrativas del servidor público y al tomar como base para su resolución circunstancias del ámbito laboral, tergiversa los elementos que existen y dan como resultado una equivocada apreciación, ello en el entendido de que la materia laboral no es supletoria de la materia administrativa.—Que al encontrarse fundada la resolución de **********, emitida por el Juez de Distrito, en criterios de ámbito laboral deviene en ilegal por ser materia diversa a la administrativa.—Que el juzgador realiza una interpretación contraria a lo establecido en la Constitución Federal vigente, aunado a que lo fundamenta en la tesis jurisprudencial de rubro: 'POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA.', misma que fue publicada en el *Semanario Judicial de*

la Federación, en marzo de mil novecientos noventa y ocho, sin considerar que lo establecido en esos momentos por el artículo 123 constitucional, no es lo que actualmente reza, ya que con fecha dieciocho de junio de dos mil ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la fracción XIII del apartado B de dicho dispositivo legal, de ahí que lo señalado en la sentencia que se impugna, no puede considerarse ni siquiera por semejanza como erróneamente se realiza en la sentencia recurrida.—Que el razonamiento del Juez Octavo de Distrito, se basa en una jurisprudencia que no es aplicable al asunto, considerando que el razonamiento en ella incluido ya no tiene aplicación, en razón de que el texto vigente del artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya no coincide con el establecido en la jurisprudencia en que funda su argumentación, además de que dicha jurisprudencia se refiere al personal de la Procuraduría General de la República, al cual le aplica la ley orgánica de dicha dependencia, no así en el presente caso, el cual se centra en miembros de instituciones policiales, como lo es la Secretaría de Seguridad Pública del Estado.—Que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional, establece que los miembros de las instituciones policiales se rigen por sus propias leyes entre las cuales se encuentra la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; de ahí que los integrantes de las instituciones policiales puedan ser sujetos a procedimientos administrativos de responsabilidad, ya que el artículo 40, fracción XXVIII, del numeral antes señalado establece dicha posibilidad, aunado a el numeral 88 del mismo ordenamiento señala como requisito de permanencia no ser inhabilitado, ni destituido como servidor público, lo cual corrobora que el criterio del Juez es contrario a la ley, ya que de lo anterior se desprende que sí pueden ser sujetos los miembros de instituciones policiales a procedimientos.—Que los artículos 108 y 109 de la Constitución Federal, 124 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla, y 2 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla establecen que los miembros de las instituciones policiales son servidores públicos, susceptibles de ser sujetos a procedimiento administrativo de responsabilidad.—Que al ser el quejoso servidor público con la categoría de confianza conforme a su movimiento de personal y establecer su propia ley que pueden ser sujetos de procedimiento administrativo de responsabilidad, el criterio del Juez de Distrito resulta fuera de contexto, ya que se basó en una jurisprudencia no aplicable al caso.—Dada su importancia, en primer lugar, se analiza el argumento relativo a que no es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 14/98, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA,

SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA.', bajo la óptica de que se interpretó el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que no es el actualmente vigente. **Todo ello encaminado a demostrar, a criterio de la recurrente, que los policías, como el quejoso (agente de seguridad vial –**********–), son trabajadores de confianza**.—Es **inoperante** el agravio.—Lo anterior debido a que la **Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,** al resolver la contradicción de tesis 450/2012, en sesión de catorce de noviembre de dos mil doce, **abordó el análisis del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de junio de dos mil ocho**, y concluyó que **si la intención del Poder Constituyente hubiera sido la de considerar a los grupos** señalados en la fracción XIII del apartado B (miembros de las instituciones policiales), **como trabajadores de confianza**, con los derechos de protección al salario y a la seguridad social, no hubiera sido necesario disponer, expresamente, que el Estado se encuentra obligado a otorgar a una parte de ese grupo lo que ya está establecido en la fracción XIV, de lo cual **se evidencia la exclusión de dichos grupos de ser considerados como trabajadores**.—**Se transcribe la ejecutoria en mención, misma que da respuesta integral a la temática relativa a que los policías como el quejoso no son trabajadores de confianza** (se transcribe).—Luego, si la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación llevó a cabo el análisis del **artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de junio de dos mil ocho**, y consideró que de la interpretación de dicho precepto legal se concluye que los **miembros policiales no tienen el carácter de personal de confianza e incluso le dio plena vigencia a la jurisprudencia 2a./J. 14/98,** de rubro: 'POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA.', cuya aplicabilidad cuestionó la recurrente; es inconcuso que el agravio deviene de **inoperante**.—Resulta aplicable la jurisprudencia siguiente: (se transcribe) En **otra parte del agravio** previamente sintetizado se esgrime que el juzgador no acreditó ni sustentó que el quejoso no sea un trabajador de confianza, máxime que existe un nombramiento que le otorga tal carácter.—Lo anterior es infundado, pues el Juez de Distrito, en el considerando quinto de la sentencia recurrida, expresó ampliamente las razones por las que el impetrante no tenía el carácter de trabajador de confianza por más que así lo indicara la constancia denominada movimiento de personal.—Consideraciones que,

en esencia, radican en que el quejoso, como perteneciente a un cuerpo policiaco, su relación con el Estado es de carácter administrativo, por lo que su relación se rige por sus propias leyes y no así por el régimen laboral, apoyando su afirmación en la jurisprudencia que se reproduce a continuación (se transcribe).—Asimismo, en abundamiento a que el quejoso tiene un nombramiento como trabajador de confianza y por ello tiene tal carácter; cabe destacar que, como bien lo sostuvo el quejoso en su demanda de amparo, la existencia de un nombramiento con esas características, no conlleva en automático a atribuirle dicho carácter a un servidor público, pues ello deriva, entre otras cosas, de las funciones desempeñadas.—Sobre el tema se invoca el criterio siguiente, aplicable en lo conducente: (se transcribe).—Por otra parte, **deviene de inoperante el agravio** en la parte que se sostiene que el juzgador erró en sus consideraciones, al estimar que los miembros de las instituciones policiales, al regirse por sus propias leyes, no pueden ser sujetos de procedimientos de responsabilidades administrativas.—Agregando la aplicabilidad de los artículos 40, fracción XXVIII, y 88 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 124 de la Constitución del Estado y 2o. de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.—La inoperancia del agravio radica en la circunstancia de que el Juez de Distrito en momento alguno sostuvo que los miembros de las instituciones policiales no podían ser sujetos de procedimientos administrativos en materia de responsabilidades, sino lo único a lo que se refirió fue a que al quejoso, en su carácter de **********, no debió dársele el carácter de trabajador de confianza, y con ello sancionarlo, al atribuirle la omisión en la presentación de su declaración patrimonial.—Luego, si los argumentos que introduce la autoridad recurrente no fueron materia de estudio en la sentencia recurrida, es claro que son inoperantes por ser ajenos a la litis: (se transcribe).—En **otra parte del agravio**, la autoridad recurrente sostiene que la sentencia transgrede el principio de congruencia, así como la debida aplicación del artículo 123, apartado B, fracción XIII constitucional, al no considerar que el quejoso se encontraba laborando.—Agregando que dicha disposición constitucional establece que no procede la reinstalación del servidor público que hubiese sido cesado, pero que en el presente asunto ello no es aplicable debido a que la sanción no se había ejecutado.—Es jurídicamente ineficaz el agravio.—Para evidenciar ello, es necesario transcribir el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: (se transcribe).—Conforme al texto constitucional transcrito, cuando de resolverse que la separación de un servidor público es injustificada, la autoridad sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho el servidor público, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio.—Al respecto, es aplicable la jurisprudencia siguiente:

(se transcribe).—Ahora, dado que la sentencia que concede la protección federal en contra de la terminación del servicio de miembros de las instituciones policiales, por un vicio de fondo, no puede ordenar el restablecimiento de las cosas al estado en que se encontraban antes de su terminación, acorde con el artículo 77 de la Ley de Amparo, el resolutor federal debe constreñir a la autoridad responsable a subsanar la violación formal correspondiente y resarcir integralmente el derecho del que se vio privado el quejoso, mediante el pago de la indemnización respectiva y las demás prestaciones a que tenga derecho.—Ante ello, fue que el Juez de Distrito dio por sentado válidamente que ante la resolución de cese (destitución) en el cargo del quejoso, lo procedente era ordenar la no reinstalación en su cargo, sino únicamente la indemnización al demandante y que se le pagaran las prestaciones a que tiene derecho, es decir, la remuneración diaria ordinaria, así como los beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios, retribuciones, subvenciones, haberes, dietas, compensaciones o cualquier otro concepto que percibía el servidor público por la prestación de sus servicios, desde que se concretó su separación, y hasta que se realicen los pagos correspondientes.—Lo cual, como ya se dijo, fue correcto, pues, en primer lugar, el juzgador no tenía conocimiento que el servidor público seguía laborando, y aun con ello, era su obligación constitucional ordenar la no reinstalación, pues dicha determinación proviene directamente de la Constitución Federal, y no estaba sujeta al actuar de la autoridad responsable al mantener al quejoso en su cargo a pesar de su cese.—Al respecto, resultan aplicables las jurisprudencias de rubro y texto siguientes: (se transcribe).—**Sólo en cuanto a los efectos del amparo, criterio similar fue sostenido por este Tribunal Colegiado, al resolver el amparo en revisión **********, en sesión de **********, bajo la ponencia del Magistrado Manuel Rojas Fonseca**.—Finalmente, la recurrente expresa que el Juez de Distrito se equivocó debido a que no procede la indemnización, dado que la sanción de destitución se impuso como consecuencia de un procedimiento administrativo de responsabilidad que, al encontrarse establecido en la ley, no puede considerarse ilegal.—Dicho agravio es **infundado**, pues, como ya se evidenció, el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando de resolverse que la separación de un servidor público es injustificada, la autoridad está obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho el servidor público, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio.—Aquí, cabe destacar que al momento de exigir el cumplimiento de la ejecutoria deberán considerarse los pagos ya efectuados al quejoso cuando renunció a su cargo.—Por otra parte, el hecho de que el procedimiento administrativo se encuentre regulado en la ley, ello no conlleva en automático que aquél sea legal, pues para ello la autoridad se debe ajustar al respeto de los derechos

humanos previstos en la Constitución Federal, así como a las normas generales secundarias aplicadas al asunto en concreto.—Ante la ineficacia de los argumentos planteados en el único agravio de la autoridad recurrente, se confirma la sentencia sujeta a revisión.—Por lo expuesto y fundado, se RESUELVE: PRIMERO.—Se **confirma** la sentencia dictada el **********, por el Juez Octavo de Distrito en el Estado de Puebla, en el juicio de amparo **********.—SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a **********, respecto de los actos consistentes en la resolución de **********, dictada dentro del recurso de revocación **********, por el coordinador general jurídico de la Secretaría de Contraloría del Estado de Puebla."

IV. Finalmente, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, en la ejecutoria dictada el veintitrés de abril de dos mil catorce, al resolver, por unanimidad de votos, el recurso de revisión número AR. 459/2014 (fojas 171 a 193 vuelta de la presente contradicción), consideró lo siguiente:

"CUARTO.—**Legitimación de la autoridad recurrente.**—Es pertinente destacar que la autoridad responsable recurrente, **coordinador general jurídico de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla**, se encuentra legitimada para interponer el presente recurso de revisión, de conformidad con lo previsto en el artículo 87 de la Ley de Amparo, el cual, para mayor ilustración, se transcribe: '**Artículo 87**. Las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas; tratándose de amparo contra normas generales podrán hacerlo los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación.—Las autoridades judiciales o jurisdiccionales carecen de legitimación para recurrir las sentencias que declaren la inconstitucionalidad del acto reclamado, cuando éste se hubiera emitido en ejercicio de la potestad jurisdiccional.'.—De lo inserto se colige que por regla general, la autoridad responsable en el juicio de amparo tiene legitimación para interponer la revisión con el propósito de que subsista el acto que de ella hubiera emanado, cuya inconstitucionalidad se cuestiona, lo cual es particularmente notorio tratándose de autoridades administrativas que propugnan por el predominio de su pretensión en aras de la finalidad de orden público que persiguen.—Sin embargo, esto no sucede tratándose de las atribuciones que corresponden a las autoridades judiciales o jurisdiccionales, es decir, únicamente las autoridades judiciales o jurisdiccionales carecen de legitimación para recurrir las sentencias que declaren la inconstitucionalidad del acto reclamado, esto es, se refiere a las autoridades que formalmente son de carácter judicial o jurisdiccionales, siendo, las primeras, las que pertenecen al Poder Judicial en sus respectivos ámbitos (federal

o local) y, las segundas, que se conforma por tribunales jurisdiccionales creados para resolver controversias laborales, administrativas y electorales, siendo que ambas tienen como característica fundamental de su función, conforme lo establece el artículo 17 constitucional, la completa y absoluta imparcialidad, el total desapego al interés de las partes, sean privadas o públicas, ya que sus resoluciones deben ser dictadas conforme a derecho y su actividad primordial se agota en el pronunciamiento de la sentencia.—No es óbice, que el acto reclamado a la responsable recurrente, consista en la resolución del recurso de revocación 105/2014, que ha quedado precisado en el primer punto de resultandos de esta ejecutoria, en donde se recurrió la sanción impuesta por la delegada de la Secretaría de la Contraloría en la Secretaría de Seguridad Pública.—Lo que es así, en virtud de que el **coordinador general jurídico de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla**, es una autoridad administrativa que forma parte de la administración pública centralizada de esa entidad, que es el encargado de resolver los recursos de revocación, como en la especie, interpuestos por las sanciones administrativas que la misma dependencia emite en contra de los servidores público, reiterándose que está legitimada para interponer el recurso de revisión en contra de la sentencia del Juez de Distrito que afecte la resolución que hubiera dictado, porque al emitirla no despliega un acto jurisdiccional, sino uno administrativo concretado dentro de una estructura regida por el principio de subordinación, en ejercicio de un autocontrol con miras a la eficacia de su actuación, que es de orden público, características que resultan ajenas a la función jurisdiccional que se distingue por el total desapego al interés de las partes y la independencia del órgano que resuelve la controversia.—Lo antes enunciado encuentra sustento, por identidad de razón, en la jurisprudencia 111/2008, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 514, que dice: 'DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. ESTÁ LEGITIMADA PARA INTERPONER REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA DE AMPARO QUE AFECTA LA RESOLUCIÓN QUE DICTÓ EN UN RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN.' (se transcribió).—Además, aunque hubiere ejercido funciones materialmente jurisdiccionales, no es un tribunal jurisdiccional, sino un órgano de la administración pública estatal, lo que hace patente su legitimación para interponer la revisión de mérito.—Cobra aplicación, en lo conducente, la jurisprudencia 166/2012 (10a.), aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 2, página 1101, de rubro y texto siguientes: 'INSTITUTO FEDERAL DE

ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS. ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LAS SENTENCIAS DICTADAS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO DONDE FIGURE COMO AUTORIDAD RESPONSABLE, AUNQUE HUBIERE EJERCIDO FUNCIONES MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.' (se transcribió)."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción**. Previamente, cabe destacar que en la presente contradicción de criterios serán materia de análisis, las ejecutorias que dictaron los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero, en Materia Administrativa del Sexto Circuito, en los recursos de revisión RA. 281/2014, AR. 460/2013 y AR. 446/2014, de sus índices respectivos; **así como la diversa del** AR. 459/2014, que remitió de propia cuenta el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo circuito, porque esta última trata en forma expresa el mismo tema a debate, con independencia que no constituya formalmente la denuncia de contradicción de criterios, que realizó el Magistrado José Eduardo Téllez Espinoza, integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito.

Por otro lado, cabe señalar que la circunstancia de que los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes no hayan sido expuestos formalmente como tesis y, por ende, no existan las publicaciones respectivas, en términos de lo previsto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo, no es obstáculo para que este Pleno de Circuito se ocupe de la denuncia de la posible contradicción de tesis de que se trata, pues a fin de que se determine su existencia, basta que se adopten criterios disímbolos al resolver sobre un mismo punto de derecho.

Son aplicables a lo anterior, las jurisprudencias P./J. 27/2001 del Pleno y 2a./J. 94/2000 de la Segunda Sala, ambos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, visibles en las páginas 77 y 319, Tomos XIII y XII, abril de 2001 y noviembre de 2000, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubros y textos:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema

determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, **sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo**, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados."

De la misma forma, cabe destacar que tampoco es obstáculo para que este Pleno de Circuito se ocupe de la denuncia de la posible contradicción de tesis de que se trata, el hecho de que una de las ejecutorias que interviene en los criterios disímbolos a resolver haya sido emitida por mayoría de votos de uno de los órganos colegiados (Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito en el RA.281/2014).

Cobra aplicación a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 147/2008, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la pá-

gina 444, Tomo XXVIII, octubre de 2008, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. EXISTE AUN CUANDO LAS SENTENCIAS QUE CONTIENEN LOS CRITERIOS RELATIVOS HAYAN SIDO EMITIDAS POR MAYORÍA DE VOTOS.—Los artículos 184, fracción II, de la Ley de Amparo y 35, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecen que **las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito pueden emitirse válidamente por mayoría de votos**, de manera que, desde el punto de vista formal, contienen el criterio del órgano jurisdiccional que las pronuncia y, por ende, son idóneas para la existencia de contradicción de tesis."

Por último, tampoco es obstáculo para que este Pleno de Circuito se ocupe de la denuncia de la posible contradicción de tesis de que se trata, el hecho de que en sólo dos de los asuntos los órganos colegiados que intervienen en los criterios disímbolos a resolver hayan emitido resolución expresa en lo relativo (el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el RA.281/2014, y Segundo Tribunal Colegiado en la misma materia y circuito, al resolver el RA. 459/2014) y los otros no (Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Sexto Circuito al resolver, respectivamente, los AR. 460/2013 y AR. 446/2014), ya que basta que el pronunciamiento de estos últimos haya sido implícito.

En sustento de lo antes citado, cabe invocar la jurisprudencia P./J. 93/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 5, Tomo XXVIII, julio de 2008, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto:

"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."

Precisado lo anterior, debe determinarse si en el caso existe contradicción de criterios, pues sólo en tal supuesto es factible que este Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito emita un pronunciamiento en cuanto al fondo de la presente denuncia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que se precisa de la reunión de los siguientes supuestos para que exista contradicción de tesis:

a. La presencia de dos o más ejecutorias en las que se adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales; y,

b. Que la diferencia de criterios emitidos en esas ejecutorias, se presente en las consideraciones, razonamientos o respectivas interpretaciones jurídicas.

Por tanto, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, sin que sea obstáculo a su existencia que los criterios jurídicos adoptados sobre un mismo punto de derecho no sean exactamente iguales en cuanto a las cuestiones fácticas que lo rodean. Esto es, que los criterios materia de la denuncia no provengan del examen de los mismos elementos de hecho.

En ese sentido se pronunció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Pleno de la Suprema Corte

de Justicia de la Nación, visible en la página 7, Tomo XXXII, agosto de 2010, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, 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."

De igual modo, sirven de apoyo las jurisprudencias 1a./J. 23/2010 y 1a./J. 22/2010 (sic), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visibles en las páginas 123 y 122 (sic), Tomo XXXI, marzo de 2010, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubros y textos:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.'. Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto 'contradictorio' ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, que es generar seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abando-

nado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes."

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."

En esas condiciones, este Pleno de Circuito determina que sí existe la contradicción de tesis denunciada, pues los Tribunales Colegiados involucrados se ocuparon de la misma cuestión jurídica, tomaron en consideración elementos similares y llegaron a conclusiones distintas, con lo que están satisfechos los requisitos para que exista la contradicción de criterios.

A efecto de demostrar la existencia de la contradicción, conviene tener presente que en los juicios de amparos 495/2014, 1065/2014, 1234/2013 y 981/2014, el primero y tercero del índice del Juzgado Séptimo de Distrito, el segundo del Juzgado Octavo de Distrito y el cuarto del Juzgado Tercero, todos en el Estado de Puebla, que dieron lugar a los recursos de revisión, de los que derivó la denuncia de contradicción, se señalaron como actos reclamados, en los dos primeros juicios y en el último, las resoluciones recaídas a los recursos de revocación, y en el tercero la recaída al recurso de inconformidad.

En efecto, en los juicios de amparo 495/2014, 1065/2014 y 981/2014, de los índices de los Juzgados de Distrito Séptimo, Octavo y Tercero en el Estado de Puebla, **se reclamaron las resoluciones de catorce de febrero, doce**

de marzo, ocho de abril, todas de dos mil catorce, dictadas por el coordinador general jurídico de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla, dentro de los expedientes administrativos de revocación **********, ********** y **********, respectivamente, por las que dicha autoridad, a través de los citados medios ordinarios de defensa, confirmó, respectivamente, las diversas de cinco de septiembre; diecinueve y diecisiete de diciembre, todas de dos mil trece, **emitidas por las delegadas de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla, la primera, en el sector educativo y, la segunda y tercera, en el sector de seguridad pública**, que determinaron en contra de los quejosos **********, ********** y **********, al primero, inhabilitación temporal por el término de doce años, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, así como la restitución del recurso por la cantidad de $866,384.66 (ochocientos sesenta y seis mil trescientos ochenta y cuatro pesos con sesenta y seis centavos), más un tanto más que suma la cantidad de **********, y al segundo y la última, la destitución del empleo, cargo o comisión en el servicio público; todo ello derivado de sus expedientes administrativos de responsabilidad **********; ********** y **********.

Mientras que en el juicio de amparo 1234/2013, tramitado en el Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Puebla, **se reclamó la resolución de quince de julio de dos mil trece, dictada por el síndico municipal del Ayuntamiento de Puebla, Puebla, en el expediente administrativo de inconformidad** **********, que a través del citado medio ordinario de defensa, **dicha autoridad confirmó la diversa de tres de mayo de dos mil trece**, emitida por el jefe del Departamento de Gestión Ambiental y coordinadora especializada en Anuncios y Control de la Contaminación Visual, ambos de la Secretaría de Medio Ambiente y Servicios Públicos del Municipio de Puebla, que determinó en contra de la quejosa **********, la clausura instrumentada dentro del expediente administrativo **********.

Así, en los casos que analizaron los Tribunales Colegiados de Circuito se presentaron los siguientes elementos comunes:

– Los actos reclamados en los citados juicios de amparo derivan de recursos de revocación e inconformidad administrativos resueltos, respectivamente, **por el coordinador general jurídico de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla, y así como por el síndico municipal del Ayuntamiento de Puebla, Puebla**.

– Los Jueces Séptimo, Octavo y Tercero de Distrito en el Estado de Puebla, mediante sentencias de diez de junio, veintinueve de agosto y ocho de

septiembre, todas de dos mil catorce, así como de veinte de septiembre de dos mil trece, en lo que interesa, concedieron el amparo a los quejosos por violaciones formales, concretamente, por indebida fundamentación y motivación de los actos reclamados.

En efecto, el Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Puebla, mediante sentencia de diez de junio de dos mil catorce, dictada en el juicio de amparo **********, de su índice, en lo que interesa, concedió el amparo al quejoso **********, porque determinó que la autoridad responsable, coordinador general jurídico de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla, **al dictar la resolución reclamada dentro del recurso administrativo de revocación de catorce de febrero de dos mil catorce** **********, había incurrido en una violación formal de indebida fundamentación y motivación, en contravención de lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales, por lo que el efecto del amparo fue para que dicha autoridad responsable dejara insubsistente la resolución reclamada y con plenitud de jurisdicción, a la luz de todo el material probatorio existente en el procedimiento natural, dictara una nueva resolución, la cual podría ser en el mismo sentido de la anterior, ciñéndose a los lineamientos plasmados en dicha sentencia y purgando los vicios formales que la afectaban o en sentido diverso de ser el resultado de la referida valoración de pruebas.

Lo anterior, por cuanto que el a quo federal resolvió, entre otras cosas, que si bien la autoridad responsable había citado el artículo 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, lo cierto es que no había realizado, en primer término, la valoración de la figura jurídica denominada "*responsabilidad administrativa*", estableciendo, como sus elementos a demostrar para el caso de estimar que alguien incurrió en la misma, los siguientes: a) Una calidad específica del sujeto activo, es decir, que tenga el carácter de servidor público; b) Que éste incumpla con una o más de sus obligaciones; y, c) Que dicho incumplimiento se realice con motivo de su carácter de servidor público. Elementos que debían quedar plenamente demostrados dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa, y en relación con los cuales, la autoridad responsable ordenadora omitió efectuar su correspondiente estudio, a efecto de llegar a la conclusión respectiva, esto es, si en los hechos fácticos se cubren dichas exigencias para establecer que alguien incurrió en responsabilidad administrativa.

Esto, en atención al principio de tipicidad relativo a la materia penal (conforme al cual, las conductas punibles previstas en la ley deben estar establecidas en forma clara, limitada e inequívoca, implicando la imposibilidad de imponer penas, por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de

tipos penales ambiguos), y que es aplicable a las infracciones y sanciones administrativas, a través del cual se obliga a la autoridad administrativa en los procedimientos de esa naturaleza a realizar un proceso mental de adecuación típica y sin necesidad de recurrir a complementaciones legales, a efecto de establecer que la conducta realizada por el afectado encuadra exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin permitírsele ampliar ésta por analogía o mayoría de razón.

Por su parte, el Juez Octavo de Distrito en el Estado de Puebla, mediante sentencia de veintinueve de agosto de dos mil catorce, dictada en el juicio de amparo **********, de su índice, concedió el amparo al quejoso **********, porque determinó que la autoridad responsable, coordinador general jurídico de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla, al dictar la resolución reclamada dentro del recurso administrativo de revocación de doce de marzo de dos mil catorce (**********), incurrió en una violación evidente de la ley que dejó sin defensa al quejoso, ya que el inicio del procedimiento, trámite y resolución se sustentó en el incumplimiento de una obligación que no está determinada específicamente para el cargo que desempeñaba el quejoso como policía B, adscrito a la Dirección de Seguridad Vial de la Secretaría de Seguridad Pública, ya que para atribuirle dicha obligación lo homologó a un servidor público de confianza del Poder Ejecutivo, **que no tiene**.

En otras palabras, que a través de dicha determinación, según el Juez Federal, al quejoso se le sancionó por una obligación que no se encuentra comprendida dentro de la legislación que rige su actuación (policía).

Consecuentemente, el efecto del amparo fue para que la autoridad responsable, en lo que interesa, dejara insubsistente la resolución reclamada y emitiera una nueva en la que, siguiendo los lineamientos de dicha ejecutoria federal, determinara revocar la resolución recurrida, estimando que el motivo de la causa de responsabilidad administrativa no fue por el incumplimiento de alguno de los requisitos de permanencia o por incurrir en responsabilidad en el ejercicio de sus funciones, por lo que no podrá generar antecedente alguno en contra del quejoso, esto es, derivado de la imputación que originó su procedimiento administrativo de responsabilidad (*no presentar la declaración anual o modificatoria de situación patrimonial correspondiente al año de dos mil doce*).

Asimismo, el Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Puebla, mediante sentencia de veinte de septiembre de dos mil trece, dictada en el juicio de amparo **********, de su índice, concedió el amparo a la quejosa **********, porque determinó que la autoridad responsable, **síndico municipal del**

Ayuntamiento de Puebla, Puebla, al dictar la resolución reclamada dentro del recurso administrativo de inconformidad de quince de julio de dos mil trece (**********), incurrió en una violación de índole formal de indebida fundamentación y motivación, así como de congruencia y exhaustividad.

Lo anterior, por cuanto que el a quo federal resolvió, entre otras cosas, que la autoridad responsable había omitido dar contestación a todos y cada uno de los argumentos planteados por la recurrente (quejosa), particularmente, en los que adujo, que los actos impugnados fueron dirigidos de manera irregular, porque no se precisó en ellos el nombre de la persona o el carácter de la persona a quién deberían buscar los funcionarios que llevaron a cabo la clausura, así como los motivos y circunstancias especiales por los cuales consideraron aplicables los artículos en los que apoyaron su actuación y competencia.

Por consiguiente, el efecto del amparo fue para que la autoridad responsable dejara insubsistente la resolución reclamada y emitiera una nueva en la que subsanara las citadas violaciones formales, cumpliendo así, en todo caso, con los diversos requisitos de debida fundamentación y motivación previstos en los artículos 1o., 16 y 17 constitucionales.

Finalmente, el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Puebla, mediante sentencia dictada el ocho de septiembre de dos mil catorce, en el juicio de amparo indirecto ********** de su índice, concedió la protección constitucional solicitada en cuanto al acto reclamado a la autoridad responsable, coordinador general jurídico de la Secretaría de la Contraloría, consistente en la resolución de ocho de abril de dos mil catorce, dictada en el expediente relativo al recurso de revocación **********, en la que consideró que era inconstitucional, en suplencia de la queja, dado que en la sentencia recurrida no se fundó y motivó la gravedad de la infracción para que diera lugar a la destitución del empleo de la quejosa como custodia con categoría de confianza adscrita a la Dirección del Centro de Readaptación y/o Reinserción Social de Puebla, consistente en no presentar su declaración patrimonial para dos mil doce.

El efecto de la concesión federal fue para que la responsable dejara insubsistente la resolución reclamada y dictara otra, debidamente fundada y motivada, en la cual concluyera que subsiste el cese en el cargo, prescindiendo de agregar o establecer que la omisión atribuida al quejoso era grave, sin que ello implicara que la concesión del amparo tuviera como efecto inmediato que la autoridad responsable se encontrara obligada al pago de la indemnización respectiva y las demás prestaciones a que pudiese tener

derecho el quejoso; pues esa obligación dependía, en todo caso, de la resolución de fondo en donde se pusiera de manifiesto lo injustificado del acto de autoridad que hubiera provocado la terminación de la relación administrativa correspondiente, pero no cuando, como en el caso, el amparo se conceda por la actualización de una violación formal, pero no por haberse analizado una cuestión de fondo a través de la cual se haya determinado que el cese fue injustificado.

Ahora, contra las diversas sentencias de los Jueces de Distrito, las autoridades responsables, **coordinador general jurídico de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla y así como por el síndico municipal del Ayuntamiento de Puebla, Puebla**, interpusieron sus respectivos recursos de revisión, los cuales fueron del conocimiento de los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Sexto Circuito.

En efecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al conocer del recurso de revisión **********, de su índice, interpuesto por la autoridad responsable, coordinador general jurídico de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla (*en contra de la sentencia de diez de junio de dos mil catorce, dictada por el Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Puebla, dentro del expediente de amparo* **********), **por mayoría de votos, resolvió desechar el recurso**, en términos de lo dispuesto en los artículos 81, fracción I, inciso e), y 87, párrafo segundo, ambos de la nueva Ley de Amparo, al considerar, básicamente, que la inconforme carecía de legitimación para impugnar una sentencia que declaró la inconstitucionalidad de su acto reclamado, **ya que el mismo fue emitido en ejercicio de una facultad jurisdiccional**, donde la característica fundamental de esa función es la completa y absoluta imparcialidad, el total desapego al interés de las partes, sean privadas o públicas, es decir, que su resolución recaída al recurso de revocación fue dictada conforme a derecho y su actividad primordial se agotó con el pronunciamiento de la misma, con total autonomía de criterio e imparcialidad.

Citando en apoyo de tal consideración, la jurisprudencia P./J. 22/2003, y su ejecutoria, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visibles en las páginas 23 y 24, Tomo XVIII, julio de 2003, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "REVISIÓN EN CONTRA DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO DIRECTO E INDIRECTO, LOS ÓRGANOS JUDICIALES Y JURISDICCIONALES, INCLUSIVE LOS DEL ORDEN PENAL, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLA."

Por su parte, los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al conocer, respectivamente, de los recursos de revisión **********, ********** y **********, de sus índices, interpuestos por las autoridades responsables, **síndico municipal del Ayuntamiento de Puebla, Puebla** (*en contra de la sentencia de veinte de septiembre de dos mil trece, dictada por el Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Puebla, dentro del expediente de amparo* **********) **y el coordinador general jurídico de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla** (*en contra de la sentencia de veintinueve de agosto de dos mil catorce, dictada por el Juez Octavo de Distrito en el Estado de Puebla, dentro del expediente de amparo* **********, *y el diverso fallo de ocho de septiembre de dos mil catorce, dictado por el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Puebla en el juicio de amparo* **********), resolvieron confirmar las sentencias recurridas y que concedieron el amparo a los quejosos.

Lo que pone de manifiesto que, con la actitud que asumieron los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Sexto Circuito, frente a los recursos de revisión que interpusieron, respectivamente, las autoridades responsables, coordinador general jurídico de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla y así como el síndico municipal del Ayuntamiento de Puebla, Puebla, aquéllos llegaron a una conclusión diversa.

Así es, mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito expresamente desechó el recurso de revisión interpuesto por el coordinador general jurídico de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla, por su falta de legitimación para impugnar una sentencia de amparo que declaró inconstitucional su acto, el cual fue emitido en ejercicio de facultades jurisdiccionales.

Los otros Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Sexto Circuito, implícitamente, reconocieron legitimación a las autoridades responsables, coordinador general jurídico de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla y así como el síndico municipal del Ayuntamiento de Puebla, Puebla, para impugnar las sentencias de amparo, toda vez que tramitaron y resolvieron sin más dichos recursos, confirmando las sentencias recurridas.

De lo hasta aquí expuesto, resulta evidente la existencia de la contradicción de criterios, pues los Tribunales Colegiados contendientes, en las consideraciones que sustentan las sentencias respectivas, arribaron a diferentes conclusiones en relación con el mismo tema jurídico.

En estos términos, el punto de contradicción a resolver estriba en determinar, si el coordinador general jurídico de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla y el síndico municipal del Ayuntamiento de Puebla, Puebla, **cuando resuelven, respectivamente, un recurso de revocación y así como el recurso de inconformidad en sede administrativa, previstos** en el mismo orden, en los artículos 73 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 252 de la Ley Orgánica Municipal, ambas del Estado de Puebla, ejercen realmente una función jurisdiccional, es decir, si actúan en completa y absoluta imparcialidad, con total desapego al interés de las partes, sean privadas o públicas.

En otras palabras, si sus resoluciones son dictadas con estricto apego a la legalidad y, por ende, si su actividad la agotan con el pronunciamiento de tales resoluciones, dictadas con total autonomía de criterio e imparcialidad.

O si, por el contrario, dichas autoridades responsables, por más que sus resoluciones las hayan emitido dentro de un recurso administrativo de revocación o de inconformidad, **en realidad no ejercen una función jurisdiccional**, es decir, con total autonomía de criterio e imparcialidad, sino que actúan como autoridades administrativas subordinadas y dependientes, en este caso, del Poder Ejecutivo del Estado y así como del Ayuntamiento Municipal, por lo que a través de tales medios ordinarios de impugnación lo único que buscan aquéllas es subsanar las deficiencias que pudieran tener los actos administrativos recurridos, emitidos por las mismas unidades administrativas o dependencias gubernamentales a las que ambas pertenecen.

Por consiguiente, si conforme a lo dispuesto por los artículos 81, fracción I, inciso e), y 87, párrafo segundo, ambos de la nueva Ley de Amparo, se deben desechar los recursos de revisión que interpongan las citadas autoridades responsables por carecer de legitimación procesal para impugnar las sentencias de amparo que únicamente declararon la inconstitucionalidad de sus actos, o si, de lo contrario, se deben admitir tales recursos y resolver lo que en derecho proceda.

QUINTO.—**Decisión**. El criterio que, en concepto de este Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 225 de la Ley de Amparo, es en el sentido de que las autoridades responsables que resuelven recursos en sede administrativa tienen legitimación para interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, contra las sentencias en las que se declare la inconstitucionalidad de las resoluciones que hayan emitido al resolver un recurso en sede administrativa.

I. Marco normativo

Para justificar esta decisión, es indispensable traer al contexto el contenido de los artículos 81, fracción I, inciso e), y 87 de la Ley de Amparo, que son del tenor siguiente:

"**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."

"**Artículo 87**. Las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas; tratándose de amparo contra normas generales podrán hacerlo los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación.

"Las autoridades judiciales o jurisdiccionales carecen de legitimación para recurrir las sentencias que declaren la inconstitucionalidad del acto reclamado, cuando éste se hubiera emitido en ejercicio de la potestad jurisdiccional."

El enlace de las disposiciones transcritas pone de manifiesto, en la parte que interesa destacar, que las sentencias dictadas en la audiencia constitucional son impugnables mediante recurso de revisión; sin embargo, la posibilidad de cuestionar la legalidad del fallo relativo, en principio amplia, se restringe tratándose de las autoridades responsables, quienes, por regla general, sólo podrán hacer valer dicho recurso si la sentencia afecta directamente el acto que de ellas se reclama, pero aún más, el propio legislador limita con mayor intensidad el acceso a esta instancia recursiva al establecer, expresamente, que las autoridades judiciales o jurisdiccionales carecen de legitimación para recurrir las sentencias que declaren la inconstitucionalidad del acto reclamado, cuando éste se hubiera emitido en ejercicio de la potestad jurisdiccional.

Así, desde el texto legal, el creador de la norma veda la posibilidad tanto a las autoridades judiciales **(a)** como a las jurisdiccionales **(b)** de interponer el recurso de revisión contra la sentencia que haya declarado inconstitucional la resolución que hubieran emitido en ejercicio de su potestad jurisdiccional **(c)**.

Por tanto, este criterio evidencia que el primer elemento que se requiere para determinar si opera o no tal limitante, es definir si la parte inconforme es una autoridad judicial o jurisdiccional, en la inteligencia que si no se trata de un órgano de esta naturaleza, podría concluirse, por regla general,[1] que no le resulta aplicable dicha restricción.

---

[1] La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido claras excepciones a esta regla general, basada sobre todo en que, en el caso, la autoridad no defiende un acto de naturaleza judicial o jurisdiccional, como se aprecia en las jurisprudencias siguientes:
"RECURSO DE REVISIÓN. LA JUNTA ESPECIAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE TIENE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO CONTRA LA SENTENCIA DICTADA EN UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE RECLAMÓ LA NEGATIVA A REGISTRAR UN SINDICATO O LA TOMA DE NOTA DE CAMBIO DE SU DIRECTIVA.—Jurisprudencialmente se ha considerado que los órganos jurisdiccionales carecen de legitimación para interponer el recurso de revisión en amparo directo e indirecto, porque la característica fundamental de su función, conforme al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la constituyen la completa y absoluta imparcialidad y el total desapego al interés de las partes, sean públicas o privadas; de ahí que deben dictar sus resoluciones conforme a derecho y su actividad primordial se agota al pronunciarlas. También se ha determinado que la exacta dimensión de la facultad de la autoridad laboral en sede administrativa consiste en confrontar los lineamientos establecidos en los estatutos que haya dado el sindicato o, de manera subsidiaria, los previstos en la Ley Federal del Trabajo, con lo que conste en las actas debidamente requisitadas que se exhiban ante aquélla, lo que significa que se trata de una verificación formal, esto es, un cotejo entre las etapas o pasos básicos del procedimiento de elección y la mera confirmación de su realización en las actas relativas, para otorgar certidumbre de lo ahí asentado, sin que la autoridad pueda realizar investigaciones (de oficio o a petición de parte) de irregularidades de los hechos mencionados en dichas actas o pronunciarse sobre su validez lo cual, en su caso, puede controvertirse en vía jurisdiccional por quien considere afectados sus derechos. Por tanto, en términos del artículo 87 de la Ley de Amparo, la Junta Especial de Conciliación y Arbitraje está legitimada para interponer el recurso de revisión contra la sentencia de amparo indirecto que afecta la resolución dictada para negar el registro a un sindicato, o bien, la toma de nota de cambio de su directiva porque, al emitirla, no despliega un acto jurisdiccional, sino uno administrativo, cuya finalidad es determinar si se respetó el principio de legalidad, en el aspecto formal, porque no puede incidir en el de fondo." [2a./J. 76/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, Tomo II, agosto de 2014, Décima Época, página 920]
"CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL ESTADO DE GUERRERO. ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO, AUN CUANDO HAYA EJERCIDO FUNCIONES MATERIALMENTE JURISDICCIONALES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES SEGUIDO CONTRA UN SERVIDOR JUDICIAL.—El Consejo de la Judicatura del Estado de Guerrero es un órgano del Poder Judicial de dicha entidad federativa, con independencia técnica y de gestión para emitir sus dictámenes y resoluciones, y tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del propio poder, con excepción de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia. Para cumplir con dichos objetivos, tiene facultades para recibir, tramitar y resolver las quejas de carácter administrativo por faltas en el despacho de los asuntos sustanciados ante las Salas del Tribunal Superior de Justicia, juzgados y dependencias a su cargo, excepto cuando se trate de quejas contra Magistrados; así como la de proceder por lo que hace a la responsabilidad de servidores públicos del Poder Judicial, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, en relación con la ley de responsabilidades administrativas de dicha entidad. Por tanto, si el mencionado consejo tiene como interés preponderante vigilar que los servidores judiciales citados respeten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad

II. Antecedente de la porción normativa analizada

Previamente a dilucidar este problema, es oportuno señalar, con fines ilustrativos, que la Ley de Amparo abrogada no contenía la limitante anotada, y en el proceso legislativo del que derivó la legislación vigente no fue materia de debate su incorporación, el texto íntegro de este segmento (párrafo segundo) se presentó con la iniciativa de ley respectiva, en la que no se expuso razón alguna para tal adición, y así se aprobó por el legislador federal.

No obstante, es pertinente poner de manifiesto que, desde la Quinta Época, la Suprema Corte de Justicia de la Nación había emitido diversos criterios en los que sostuvo, esencialmente, que las autoridades judiciales o jurisdiccionales carecen de legitimación para interponer el recurso de revisión,[2] lo que fue reiterado por el Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 22/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, julio de 2003, Novena Época, página 23, de rubro y texto siguientes:

---

y eficacia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, es evidente que se encuentra legitimado para interponer el recurso de revisión contra las sentencias dictadas en amparo indirecto donde fungió como autoridad responsable, aun cuando haya emitido actos materialmente jurisdiccionales en el procedimiento administrativo de responsabilidades seguido contra un servidor judicial, ya que no es un tribunal judicial ni jurisdiccional, sino un órgano administrativo que tiene, entre otras facultades, la de sustanciar esa clase de procedimientos." (2a./J. 89/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, julio de 2006, Novena Época, página 346)

[2] Así se desprende de los criterios contenidos en las tesis cuyos rubros, textos y datos de identificación se citan a continuación:

"REVISIÓN INTERPUESTA POR LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, CUANDO NO DEBE ADMITIRSE.—Cuando las autoridades responsables actúan resolviendo una controversia y su resolución es atacada en amparo, carecen del derecho de interponer revisión, por la falta del interés que es necesario para la prosecución del juicio y del que sólo son titulares el quejoso y el tercero perjudicado, pues de acuerdo con la fracción IX, del artículo 107 constitucional, la revisión sólo puede interponerse por los intereses, entendiéndose por tales, a aquellos para quienes el acto reclamado afecta en sus intereses jurídicos; concepto en el que no puede comprenderse a las autoridades responsables, cuando se trata de entidades investidas de jurisdicción, porque ellas sólo pueden resolver las controversias, en los términos legales y nunca pueden sustituirse a las partes, para defender las afectaciones que a ellas incumbe; por lo que debe desecharse el recurso de revisión interpuesto por el secretario del Trabajo y Previsión Social y por el presidente de la Comisión Regional de Compensaciones de Emergencia al Salario Insuficiente y declararse firme la sentencia recurrida." (Quinta Época, Cuarta Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XC, página 246)

"REVISIÓN INTERPUESTA POR LAS AUTORIDADES JUZGADORAS.—Cuando las autoridades responsables actúan en una controversia y su resolución es atacada en la vía de amparo por cualquiera de las partes, carecen del derecho para interponer revisión, por falta de interés jurídico y patrimonial, necesario para la prosecución del juicio." (Quinta Época, Cuarta Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXXIX, página 3120)

"REVISIÓN EN CONTRA DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO DIRECTO E INDIRECTO. LOS ÓRGANOS JUDICIALES Y JURISDICCIONALES, INCLUSIVE LOS DEL ORDEN PENAL, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLA.—Por regla general, la autoridad responsable en el juicio de amparo tiene legitimación para interponer la revisión con el propósito de que subsista el acto que de ella hubiera emanado, cuya inconstitucionalidad se cuestiona, lo cual es particularmente notorio tratándose de autoridades administrativas, que propugnan por el predominio de su pretensión en aras de la finalidad de orden público que persiguen; sin embargo, esto no sucede tratándose de las atribuciones que corresponden a las autoridades judiciales o jurisdiccionales, en virtud de que la característica fundamental de su función, conforme lo establece el artículo 17 constitucional, es la completa y absoluta imparcialidad, el total desapego al interés de las partes, sean privadas o públicas, ya que sus resoluciones deben ser dictadas conforme a derecho y su actividad primordial se agota en el pronunciamiento de la sentencia. La imparcialidad del órgano jurisdiccional o judicial es una característica aceptada en el orden jurídico mexicano, aun tratándose del Juez Penal, puesto que conforme al artículo 102-A constitucional, la persecución de los delitos le corresponde al Ministerio Público –órgano administrativo– ante los tribunales; éstos tienen la función de decir el derecho entre partes contendientes de modo imparcial, y si bien es cierto que una de las funciones del Juez Penal, como la de cualquier otro juzgador, es la de velar por el interés público, esa tutela se encuentra limitada a su actuación como rector del proceso, sin que ese interés trascienda al juicio de amparo, pues en esa instancia corresponde a los órganos judiciales competentes la salvaguarda de las garantías individuales. Por otra parte, la existencia de algunos tipos penales establecidos en los artículos 215 y 225 del Código Penal Federal, como abuso de autoridad y delitos contra la administración de justicia no justifican la legitimación de los tribunales penales para interponer el recurso de revisión en contra de las sentencias que concedan el amparo respecto de sus resoluciones, ya que éstos no se configuran por el hecho de que un Juez Penal dicte resolución o sentencia, aparte de que la misma supuesta legitimación tendrían no sólo los Jueces Penales, sino los de todas las materias; con la salvedad de que si el titular –persona física– del órgano de autoridad es afectado en lo personal en la sentencia de amparo, como cuando en ella se le impone una multa, por tales afectaciones personales sí tiene legitimación para recurrir."

Así, es notorio que el ordenamiento actual incorpora en forma puntual este criterio jurídico, lo que revela la intención del legislador de modernizar y alimentar con la experiencia judicial la nueva Ley de Amparo, delineando, en el

caso, la procedencia del recurso de revisión; de ahí que, desde este momento, pueda sostenerse válidamente que **las jurisprudencias que sobre este tema ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación continúan en vigor**, en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente.[3]

III. Litis de la contradicción de tesis

Ahora, es oportuno reiterar que el punto que genera controversia entre los tribunales contendientes, nace a partir de definir si, al resolver un recurso en sede administrativa (revisión, revocación, reclamación, inconformidad, queja, etcétera), la autoridad que emite el pronunciamiento respectivo debe considerarse "autoridad judicial o jurisdiccional" y, en consecuencia, si la resolución misma tiene las notas distintivas para estimarla un acto materialmente jurisdiccional.

Estos aspectos no son resueltos en los artículos 81, fracción I, inciso e), y 87 de la Ley de Amparo, ya que de su contenido no se desprende cuáles son esas autoridades judiciales o jurisdiccionales a que hace referencia ni las resoluciones que deben considerarse materialmente jurisdiccionales; de ahí que, para conocer los alcances de estas expresiones, es menester realizar un análisis integral de las normas aludidas en el contexto en el que están inmersas.

IV. Autoridades judiciales

En principio, debe destacarse que en nuestro país rige una democracia constitucional caracterizada, entre otros aspectos, por la repartición de las funciones del Estado; diseño institucional que se funda, a su vez, en la teoría clásica de la división de poderes, según la cual, la repartición en el uso del poder hace menos probable su uso arbitrario.

Particularmente, conforme a la Constitución General de la República, el poder público se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial,[4] este último depositado, a nivel federal, en una Suprema Corte de Justicia, en

---

[3] "Sexto. La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente ley."

[4] "**Artículo 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. …"

un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito;[5] mientras que, en el orden estatal, este poder se confía a los tribunales y Jueces locales.[6]

En tal sentido, atendiendo al parámetro general marcado por el Constituyente, es posible sostener que autoridades judiciales son aquellas que integran el Poder Judicial (Federal o Local), de lo que se sigue que, cuando el artículo 87, párrafo segundo, la Ley de Amparo hace alusión a estas autoridades, automáticamente excluye a todas aquellas que no integran esta rama del gobierno, entre ellas, por supuesto, las autoridades administrativas, a quienes, por ende, no les resulta aplicable la restricción que ahí se establece para las autoridades judiciales.

V. Autoridades jurisdiccionales

La pregunta que surge entonces es ¿una autoridad administrativa, al resolver un recurso de esta naturaleza, puede considerarse como "autoridad jurisdiccional"?

Para dar respuesta a ese cuestionamiento, es menester definir el alcance de este concepto, para lo cual resultan ilustrativos los razonamientos vertidos por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, en sesión de veinticuatro de junio de dos mil tres, la contradicción de tesis 44/98, en la que sostuvo:

"Así, para la materia del presente asunto, es dable abordar, como primera conclusión, que las autoridades responsables en general (administrativas, legislativas y judiciales) estarán legitimadas para inconformarse en contra de las sentencias respectivas cuando éstas afecten, en el contexto de sus facultades, directamente los actos a cada una imputados, de manera tal que dicha

---

[5] "**Artículo 94.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. …"

[6] "**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. …"

vinculación cause un perjuicio en el ámbito de competencia del órgano de gobierno y en su esfera jurídica como ente público.

"Por lo que procede ahora establecer cuándo deben considerarse afectados los intereses de las autoridades jurisdiccionales y/o judiciales.

"La doctrina nos dice que la función jurisdiccional es la característica actividad del Estado encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico, esto es, dirigida a obtener en los casos concretos la declaración del derecho y la observación de la norma jurídica mediante la resolución, con base en la misma, de las controversias que surjan por conflictos de intereses, tanto entre particulares (regulados en su parte sustantiva por normas de derecho privado), como entre particulares y el poder público (relaciones reglamentadas por disposiciones legales de derecho público) mediante la ejecución coactiva de las sentencias.

"El procesalista Cipriano Gómez Lara, en su obra *Teoría General del Proceso*, define la jurisdicción como: 'una función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.'

"Destaca como elemento fundamental de dicha actividad la imparcialidad de las autoridades jurisdiccionales, tanto durante el procedimiento como al dictar alguna resolución, ya sea ésta de trámite o la definitiva, a través de la cual se dirime la controversia ante ella planteada.

"En ese orden de ideas, para precisar en qué términos una sentencia de amparo emitida en la primera instancia de un juicio de garantías que decreta la inconstitucionalidad de una resolución judicial afecta la actuación de la autoridad jurisdiccional responsable, resulta necesario atender tanto a las peculiaridades de la relación procesal que subyace en el respectivo juicio natural y a su trascendencia social, como a las facultades que el legislador otorga a los respectivos juzgadores, atendiendo precisamente a la trascendencia que sobre el citado orden tienen sus resoluciones.

"En el derecho interno del Estado, la jurisdicción se distribuye entre diversos órganos atendiendo a la materia sobre la cual verse la controversia.

"Así, encontramos que tratándose de procesos en materia civil y mercantil, la jurisdicción para conocer de ellos se encomienda a los juzgados y tribunales civiles, lato sensu. En dichos juicios regulados por disposiciones

sustantivas de derecho privado, la materia del litigio versa en torno al reconocimiento de derechos o declaración de obligaciones que recaen en las partes contendientes, actor y demandado, y atañe al ámbito de los derechos individuales de las personas, familia, bienes, sucesiones y obligaciones, así como los actos de comercio y las relaciones jurídicas que derivan de las mismas. Por ello, la sentencia que en dicho procedimiento se dicte solamente trasciende a la esfera de intereses particulares, esto es, únicamente vincula a los contendientes a un dar, hacer o dejar de hacer en el ámbito de los derechos y obligaciones surgidas con motivo del hecho o acto jurídico que dio lugar al litigio. En tales condiciones, la función del órgano jurisdiccional se agota con el dictado de la resolución correspondiente, en tanto que el resultado y consecuencias del juicio no trascienden al orden jurídico nacional (por afectar, como ya se dijo, únicamente intereses particulares) y el interés público queda satisfecho con el cumplimiento de la obligación del órgano jurisdiccional de decir el derecho entre las partes.

"Respecto a los procedimientos de índole laboral, su conocimiento compete a órganos jurisdiccionales denominados Tribunales de Arbitraje y Juntas de Conciliación y Arbitraje (Federales y Locales), atendiendo a si el conflicto se presenta entre órganos de los Poderes del Estado y sus trabajadores, o bien, entre patrones en general y sus empleados. En este tipo de juicios la cuestión litigiosa nace como consecuencia del conflicto de intereses entre patrones y trabajadores, esto es, derivada de la preexistencia de un acuerdo de voluntades de contratar y prestar un servicio bajo la dirección y dependencia de aquel a quien se presta el servicio, quien a cambio del mismo otorga un salario, además de las prestaciones socio-económicas que la ley establece o las que, en su caso, se hayan acordado; todo ello en los términos y condiciones pactadas por las partes contratantes.

"Desde el punto de vista procesal, la actividad del órgano jurisdiccional queda constreñida, como en todo procedimiento contencioso, a determinar quién de entre los litigantes (patrón o trabajador) ha incumplido con las obligaciones, términos y condiciones en que se pactó la relación obrero-patronal.

"Para la consecución de tal fin se ha dotado a dichos órganos de facultades especiales, mismas que se consignan en los artículos 685, 686, 693 y 784 de la Ley Federal del Trabajo, que contienen reglas a través de las cuales se impone la obligación, a cargo de tales órganos jurisdiccionales, de subsanar las deficiencias de la clase trabajadora cuando la demanda esté incompleta; la corrección de cualquier irregularidad u omisión durante la sustanciación del proceso; la simplificación para acreditar la personalidad de los representan-

tes de los trabajadores y de sus sindicatos; y la obligación de eximir al trabajador de la carga de la prueba cuando por otros medios esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos, esto es, la suplencia de la queja del trabajador con la única limitante de no variar los hechos expuestos en la demanda.

"Todo ello con el objeto de mantener el orden jurídico y económico en dichas relaciones, esto es, entre la fuerza de trabajo y el capital.

"En materia agraria los órganos competentes para conocer de los conflictos que se originen con motivo de la aplicación de las normas contenidas en la Ley Agraria son los tribunales agrarios.

"Dichos órganos jurisdiccionales tienen como objetivo la tramitación, sustanciación y resolución de procedimientos en los que se encuentran en conflicto los intereses y derechos de los núcleos de población ejidal y comunal, así como de sus miembros en lo particular y, en general, de la clase campesina, cuando éstos se ven afectados por actos de autoridades en materia agraria, o bien, de particulares.

"Entre las facultades con que cuentan dichos órganos se encuentran las consignadas en los artículos 164, 166, 186 y 187 de la Ley Agraria, en los que se establece la obligación de los tribunales de considerar las costumbres y usos de los grupos indígenas; el suplir la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales, así como ejidatarios y comuneros; la potestad de acordar la suspensión del acto de autoridad en materia agraria en tanto se resuelve en definitiva; y la obligación de recabar, ampliar o perfeccionar cualquier probanza conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados.

"En esa tesitura, las sentencias que en dichos juicios se emitan contendrán la declaración del derecho a favor de la parte (actor o demandado) que así lo acredite, culminando con ello la actuación del órgano jurisdiccional.

"Cabe destacar que, si bien es cierto que el derecho en materia laboral y agraria, como ramas del derecho social, tienen por objetivo la tutela de las clases y grupos sociales económicamente más desprotegidas por así haberse consignado de manera especial en los artículos 27 y 123 constitucional y que, en razón de ello, las leyes reglamentarias de tales disposiciones constitucionales prevén, en materia sustantiva y adjetiva, diversas prerrogativas a favor de obreros y campesinos, y que la observancia de sus normas trae apare-

jada la salvaguarda de los derechos de aquéllos; también es cierto que en el procedimiento contencioso respectivo, la autoridad jurisdiccional tiene como única función y objetivo el de administrar justicia, pues la trascendencia que pueden tener sus resoluciones sólo afecta los intereses particulares de las partes contendientes, en la medida en que el origen y materia del juicio sólo a ellos atañe y, en última instancia, a los sectores sociales antes mencionados que conforman una porción del conglomerado social.

"Por ello, los órganos jurisdiccionales que dirimen dichos juicios carecen de interés propio como órganos para impugnar una resolución dictada en un juicio de amparo indirecto, pues aun cuando ésta se encuentre vinculada con el acto reclamado a una autoridad de las referidas, no se da la afectación directa de los intereses del órgano jurisdiccional, en razón de que la consecuencia de la protección otorgada únicamente incide en los derechos individuales y personales de las partes en el juicio natural.

"Por lo que hace al procedimiento contencioso-administrativo, se han creado diversos órganos jurisdiccionales a nivel federal y estatal para establecer un **autocontrol** de los actos del Ejecutivo el cual, en ejercicio de su función jurisdiccional administra la justicia para las relaciones jurídicas de supra a subordinación, con motivo de los vínculos legales de derecho público que surgen entre el Estado como ente soberano y los administrados como gobernados. En tales procesos el particular como actor en el juicio pretende la declaración de nulidad del acto de autoridad impugnado, en tanto que el órgano de la administración pública demandado persigue el reconocimiento de legalidad de sus actos; por lo que al órgano jurisdiccional corresponde únicamente reconocer la validez, o bien, declarar la nulidad del acto sujeto a su justipreciación, dejando a salvo, cuando así proceda, las facultades de la autoridad cuyo ejercicio sea discrecional.

"En consecuencia, **cuando dichas autoridades jurisdiccionales comparecen como demandadas o responsables en un juicio de amparo indirecto y en éste se dicta un fallo protector, es incuestionable que aun siendo parte en el juicio carecen de legitimación para promover recurso de revisión, en virtud de que, como ya se dijo, su función se encuentra constreñida al autocontrol de los actos de la administración pública y, en todo caso, el interés directo en que su resolución subsista, radica únicamente en el órgano que originalmente emitió el acto**." **(énfasis añadido)**

El texto reproducido revela que, de manera general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concebido a las autoridades jurisdiccionales

como aquellas encargadas de resolver procedimientos contenciosos de naturaleza privada, colectivos y públicos, en los que los intereses en conflicto atañen de manera individual y directa a los particulares y, en su caso, afectan derechos de grupos o colectivos, o la actuación de la administración pública, incidiendo los resultados del juicio en bienes eminentemente patrimoniales, así como en las relaciones comerciales, obrero-patronales, agrarias y administrativas.

Específicamente, en el precedente en cita, el Alto Tribunal consideró como autoridades jurisdiccionales a los tribunales agrarios, contenciosos-administrativos y de arbitraje, así como a las Juntas de Conciliación y Arbitraje; autoridades cuya nota distintiva en común es que cuentan con **plena autonomía** para resolver los asuntos sometidos a su potestad, a más de que tienen un génesis de gran calado, pues su existencia no está prevista en la legislación común, sino en la Constitución misma, como se aprecia en los artículos 27, fracción XVIII, párrafo penúltimo, 73, fracción XXIX-H, 116, fracción V, y 123, apartado A, fracción XX, y apartado B, fracción XII, párrafo primero, en los que se dispone:

"**Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"...

"XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de le (sic) tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

"Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por Magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

"La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria."

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones."

"**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:

"...

"V. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

"**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. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno.

"...

"B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

"...

"XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria."

Así, en lo que concierne a la presente contradicción de tesis, se advierte que las facultades de las autoridades jurisdiccionales son **equiparables** a las que desarrollan las autoridades judiciales,[7] pues ambas tienen la función primordial de impartir justicia observando las disposiciones aplicables a la materia de su especialidad, actividad que llevan a cabo de forma autónoma, porque dictan sus resoluciones con plena libertad y no dependen ni se encuentran supeditados a otros órganos de la administración pública.

---

[7] En torno a este tema, es orientador el criterio compendiado en la tesis 1a. CLV/2004, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, enero de 2005, Novena Época, página 409, que dice:
"ADMINISTRACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. LOS ÓRGANOS PERTENECIENTES AL PODER JUDICIAL NO SON LOS ÚNICOS ENCARGADOS DE REALIZAR ESA FUNCIÓN.—Es cierto que en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes. Sin embargo, de ese precepto constitucional no se desprende que los órganos pertenecientes al Poder Judicial sean los únicos encargados de administrar e impartir justicia, ni que los organismos que formalmente son integrantes del Poder Ejecutivo tengan impedimento para sustanciar procedimientos administrativos y emitir sus resoluciones, tan es así, que en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la propia Constitución, se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, que no pertenecen al Poder Judicial, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tienen a su cargo dirimir las controversias suscitadas entre la administración pública federal y los particulares, así como para establecer las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones, de ahí que la administración e impartición de justicia que tutela el artículo 17 constitucional, puede desempeñarse por órganos del Estado que, aunque no son formalmente integrantes del Poder Judicial, están en aptitud de realizar actos en sentido material e intrínsecamente jurisdiccionales, sin importar que el órgano estatal que los realice pertenezca al Poder Legislativo, al Judicial o al Ejecutivo, siempre y cuando la ley los autorice para ello y no haya prohibición constitucional al respecto."

Las autoridades administrativas no participan de esta naturaleza, ya que carecen de la autonomía e independencia que caracterizan a las autoridades jurisdiccionales; por el contrario, al formar parte del Poder Ejecutivo (Federal, Estatal o Municipal), tienen dependencia funcional y de organización de los diversos órganos, lo que evidencia que están sujetas a un sistema de controles, mando y vigilancia de tipo jerárquico superior-inferior (de manera vertical).

Cobra vigencia, por su contenido y alcance, la jurisprudencia 2a./J. 178/2012 (10a.), visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 2, Décima Época, página 729, de contenido:

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AL SER ENTIDADES INTEGRANTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO. El presidente de la República tiene a su cargo el desarrollo de la función administrativa en el orden federal la cual, para efectos funcionales y de organización, se divide en administración pública centralizada y paraestatal; la centralizada tiene como principal característica la dependencia directa e inmediata de los órganos y sub-órganos que realizan dicha función con aquél, con base en un sistema de controles, mando y vigilancia de tipo jerárquico superior-inferior (de manera vertical), mientras en la paraestatal la dependencia es indirecta y mediata, porque sin existir con el Ejecutivo una relación jerárquica, los organismos que la componen se vinculan en distintos grados con la administración centralizada y, por ende, con el titular de dicho poder, a través de distintos mecanismos de control y vigilancia por parte de éste hacia aquéllos (de manera horizontal). Ahora bien, independientemente de que las relaciones entre el titular del Ejecutivo Federal con las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales se den de manera distinta, lo cierto es que ambas realizan funciones públicas en el ámbito administrativo a fin de cumplir con los objetivos que les corresponden en el marco de las leyes, los planes y los programas del desarrollo nacional que compete ejecutar al presidente de la República. De ahí que la circunstancia de que el Poder Ejecutivo se deposite en este último en el ámbito federal como responsable de la administración pública y pueda llevar a cabo sus atribuciones directamente por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada o indirectamente con la colaboración de las entidades de la administración pública paraestatal, significa que los organismos descentralizados forman parte de dicho poder en sentido amplio. Esta situación es aplicable en los ámbitos de gobierno local y municipal, porque la descentralización administrativa en cualquiera de los tres órdenes de gobierno guarda la misma lógica, esto es, la de crear entes dotados de personalidad jurídica y autonomía jerárquica, pero sujetos a controles indirectos para desarrollar actividades administrativas específicas con agilidad y eficiencia."

En particular, resulta innegable que el coordinador general jurídico de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla, es parte de la administración pública centralizada estatal, pues forma parte de una dependencia del Gobierno del Estado que auxilia al titular del Ejecutivo en el despacho de los asuntos de su competencia, entre los que destaca, precisamente, resolver el recurso de revocación que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla; lo anterior, se desprende de los numerales 1, 2, 3, 17, fracción IV, y 37, fracciones XXXII a XXXVI, y L, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la entidad aludida, así como del cardinal 4, fracción VI, del reglamento interior de la secretaría referida, en los que se dispone:

"**Artículo 1.** La presente ley establece las bases para la organización y el funcionamiento de la administración pública estatal, centralizada y paraestatal.

"El titular del Poder Ejecutivo, las secretarías, la Procuraduría General de Justicia, así como las unidades administrativas que dependan directamente del gobernador del Estado, integrarán la administración pública centralizada. A estas unidades administrativas se les denominará genéricamente como dependencias.

"Los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos públicos, las comisiones y demás órganos de carácter público que funcionen en el Estado, diversos de los otros poderes y de los órganos constitucionalmente autónomos, conforman la administración pública paraestatal. A estas unidades administrativas se les denominará genéricamente como entidades."

"**Artículo 2**. El ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde al Gobernador del Estado, con las atribuciones, funciones y obligaciones que le señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y las leyes vigentes en el Estado."

"**Artículo 3.** Para el despacho de los asuntos que le competen, el gobernador del Estado se auxiliará de las dependencias y entidades, con apoyo en la Constitución Política del Estado de Puebla, la Ley de Egresos del Estado, la presente ley orgánica y demás disposiciones jurídicas aplicables."

"**Artículo 17.** Para el estudio, planeación y despacho de los negocios de los diversos ramos de la administración pública centralizada del Estado, el titular del Poder Ejecutivo se auxiliará de las siguientes dependencias:

"...

"IV. Secretaría de la contraloría."

"**Artículo 37.** A la secretaría de la contraloría, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"XXXII. Vigilar y verificar el cumplimiento por parte de los servidores públicos, de las obligaciones, principios y deberes a que se refiere la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado;

"XXXIII. Llevar el registro y control de los servidores públicos que han sido inhabilitados en los Gobiernos Federal y Estatal, así como en los Municipios de la entidad y expedir las constancias de inhabilitación o no inhabilitación a aquellas personas que pretendan ingresar al servicio público estatal;

"XXXIV. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para establecer responsabilidades administrativas, imponer o aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalan, y en su caso, hacer del conocimiento de la autoridad competente tales hechos, prestándole para el efecto la colaboración que le fuere requerida;

"XXXV. Fincar las responsabilidades en términos de la Ley Reglamentaria del Título IX de la Constitución Política del Estado, que resulten por el uso, destino y aplicación inadecuados de fondos públicos federales, estatales y municipales convenidos. Asimismo, notificar a la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal, de las irregularidades que se detecten, para que en el ámbito de su competencia, determine las responsabilidades que correspondan, en el caso de las dependencias y entidades federales;

"XXXVI. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la secretaría, estableciendo las responsabilidades administrativas de su personal, imponiendo y aplicándoles en su caso, las sanciones que correspondan, a través de la unidad administrativa que el secretario designe;

"...

"L. Conocer y resolver en el ámbito de su competencia, de los recursos de revocación y cualquier otro medio de impugnación, que legalmente se interpongan en contra de las resoluciones y actos dictados por la secretaría."

"**Artículo 4.** Para el estudio, planeación, programación y despacho de los asuntos de su competencia, la secretaría se auxiliará y contará con la siguiente estructura y unidades administrativas:

"…

"VI. Coordinación General Jurídica."

"**Artículo 30.** El titular de la Coordinación General Jurídica dependerá directamente del Secretario y tendrá además de las atribuciones que señala el artículo 13 de este reglamento, las siguientes:

"…

"**XIII.** Recibir y resolver el **recurso de revocación** que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla; así como en los demás recursos en que las leyes establezcan procedimientos cuya competencia corresponda a la secretaría."

Los preceptos transcritos ponen de manifiesto que el coordinador general jurídico de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla no tiene autonomía e independencia del titular de esa dependencia, quien tampoco la tiene del gobernador del Estado, del que, se insiste, dependen funcional y organizacionalmente; aserto que se corrobora si se tiene en cuenta que en la propia Ley de la Administración Pública se precisan las autoridades (jurisdiccionales) que sí tienen tales características, como se observa en la reproducción siguiente:

"**De los tribunales administrativos**
"**Capítulo único**

"**Artículo 79.** Los tribunales administrativos con autonomía jurisdiccional, formarán parte del Gobierno del Estado y su relación con el Ejecutivo será exclusivamente administrativa."

"**Artículo 80.** La Junta Local de Conciliación y Arbitraje es un tribunal con plena autonomía jurisdiccional, que conoce las controversias laborales en los términos de la competencia que le atribuye el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo y demás disposiciones legales aplicables.

"Las Juntas Especiales que la integran gozan de autonomía para dictar sus resoluciones, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan por ley

al Pleno o al presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. En lo administrativo la Junta dependerá directamente de la Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico, quien atenderá las cuestiones relativas a los recursos materiales y humanos que requiera para su funcionamiento, de conformidad con la Ley de Egresos del Estado.

"El nombramiento y remoción del presidente de la Junta y de los presidentes de las Juntas Especiales, corresponde libremente al gobernador del Estado, en los términos de la Ley Federal del Trabajo. Las facultades de dichos funcionarios son las determinadas por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley laboral mencionada."

"**Artículo 81.** El Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, es un tribunal con plena autonomía para dictar sus resoluciones. En lo administrativo, el tribunal dependerá directamente de la Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico, quien atenderá las cuestiones relativas a los recursos materiales y humanos que requiera para su funcionamiento, de conformidad con la Ley de Egresos del Estado.

"El nombramiento y remoción del presidente del Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, se realizará conforme a lo establecido en la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado."

Bajo esta perspectiva, es patente que el síndico municipal tampoco debe considerarse como autoridad jurisdiccional, en tanto que es parte integrante del Ayuntamiento,[8] dentro del cual tiene, entre otras atribuciones, la de representar al Ayuntamiento y resolver recurso de inconformidad, tal como se desprende de los artículos 46, párrafo primero, y 100, fracciones I a IV, y XIV, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla, que enseguida se transcriben:

---

[8] Al que constitucionalmente corresponde la administración del Municipio, como se lee en el artículo 115, fracción I, de la Constitución General de la República, que dice:
"**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:
"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado."

"**Artículo 46.** Los Ayuntamientos estarán integrados por un presidente municipal, regidores y síndico, que por elección popular directa sean designados de acuerdo a la planilla que haya obtenido el mayor número de votos. El número de regidores para cada Ayuntamiento se establecerá conforme a las bases siguientes: ..."

"**Artículo 100.** Son deberes y atribuciones del síndico:

"I. Representar al Ayuntamiento ante toda clase de autoridades, para lo cual tendrá las facultades de un mandatario judicial;

"II. Ejercer las acciones y oponer las excepciones de que sea titular el Municipio; otorgar poderes, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas, articular posiciones, formular alegatos, en su caso rendir informes, actuar en materia civil, administrativa, mercantil, penal, laboral, de amparo y de juicios de lesividad y demás inherentes a las que tiene como mandatario judicial por sí o por conducto de los apoderados designados por él;

"III. Seguir en todos sus trámites los juicios en que esté interesado el Municipio por sí o por conducto de los apoderados designados por él;

"IV. Presentar denuncia o querella ante la autoridad que corresponda, respecto de las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Municipio, en el ejercicio de sus encargos, por delitos y faltas oficiales por sí o por conducto de los apoderados designados por él;

"...

"XIV. Sustanciar y resolver el recurso de inconformidad en los términos de la presente ley."

Las consideraciones hasta aquí desarrolladas ponen de relieve que, desde un punto de vista formal, las autoridades administrativas **no están incluidas dentro del concepto** "***autoridades judiciales o jurisdiccionales***", a que se refiere el artículo 87, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, razón por la cual, no les resulta aplicable la restricción que ahí se establece.

Este criterio es congruente con las jurisprudencias que ha emitido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las que ha sostenido, precisamente, que las autoridades administrativas tienen legitimación para interponer el recurso de revisión, con independencia de que hayan ejer-

cido facultades materialmente jurisdiccionales, al resolver un recurso en sede administrativa, ya que lo relevante es que **no son tribunales judiciales ni jurisdiccionales**, evento que les permite cuestionar la legalidad de la sentencia constitucional para hacer valer su pretensión, en aras del orden público que persiguen.

Sobre este punto, resultan orientadoras las jurisprudencias cuyos rubro, texto y datos de publicación a continuación se transcriben:

"INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS. ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LAS SENTENCIAS DICTADAS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO DONDE FIGURE COMO AUTORIDAD RESPONSABLE, AUNQUE HUBIERE EJERCIDO FUNCIONES MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.—El citado instituto tiene legitimación para interponer revisión en amparo indirecto donde figure como autoridad responsable, porque aunque hubiere ejercido funciones materialmente jurisdiccionales, no es un tribunal jurisdiccional, sino un órgano de la administración pública federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información pública gubernamental; además, para efectos de sus resoluciones no está subordinado a autoridad alguna y adopta sus decisiones con plena independencia, y entre otras facultades tiene la de resolver recursos y formular resoluciones conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental." [2a./J. 166/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 2, Décima Época, página 1101]

"INSTITUTOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y TABASCO. ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONER RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA DE AMPARO DONDE INTERVINIERON COMO AUTORIDAD RESPONSABLE, AUNQUE HAYAN EJERCIDO FUNCIONES MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.—Los indicados institutos tienen legitimación para interponer recurso de revisión contra la sentencia de amparo donde intervinieron como autoridad responsable, inclusive en los casos en que hayan emitido actos materialmente jurisdiccionales, pues no son tribunales judiciales ni jurisdiccionales, sino organismos autónomos, dotados de personalidad jurídica, patrimonio, autonomía de gestión y presupuestaria, en términos de las respectivas Constituciones Locales y además porque tienen como interés preponderante resguardar los objetivos administrativos de orden público que se les encomiendan legalmente; esto es, no son autoridades jurisdiccionales, aun cuando dentro de

sus facultades está la de resolver los recursos interpuestos contra actos y resoluciones dictados por los sujetos obligados, con relación a las solicitudes de acceso a la información, pues aun en tales extremos no tienen la naturaleza de un tribunal ni pueden equiparársele." [2a./J. 91/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 2, Décima Época, página 787]

"DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. ESTÁ LEGITIMADA PARA INTERPONER REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA DE AMPARO QUE AFECTA LA RESOLUCIÓN QUE DICTÓ EN UN RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 22/2003, de rubro: 'REVISIÓN EN CONTRA DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO DIRECTO E INDIRECTO. LOS ÓRGANOS JUDICIALES Y JURISDICCIONALES, INCLUSIVE LOS DEL ORDEN PENAL, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLA.', sostuvo que las autoridades responsables pueden interponer el recurso de revisión contra las sentencias que afecten directamente el acto de ellas emanado, siempre y cuando no se trate de órganos jurisdiccionales. En ese tenor, si la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla es una autoridad fiscal que forma parte de la administración pública centralizada de esa entidad, está legitimada para interponer el recurso de revisión en contra de la sentencia del Juez de Distrito que afecte la resolución que hubiera dictado en el recurso de revocación previsto en el artículo 129 del Código Fiscal del Estado de Puebla, porque al emitirla no despliega un acto jurisdiccional, sino uno administrativo concretado dentro de una estructura regida por el principio de subordinación, en ejercicio de un autocontrol con miras a la eficacia de su actuación, que es de orden público, características que resultan ajenas a la función jurisdiccional que se distingue por el total desapego al interés de las partes y la independencia del órgano que resuelve la controversia." (2a./J. 111/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, julio de 2008, Novena Época, página 514)

"INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL. ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO, AUN EN EL CASO DE QUE HAYA EJERCIDO FUNCIONES MATERIALMENTE JURISDICCIONALES EN LAS CONTROVERSIAS DE SU CONOCIMIENTO.—El Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial es un órgano administrativo subordinado jerárquicamente al Ejecutivo Federal con atribuciones específicas de tipo administrativo tendentes a proteger la propiedad industrial, así como a prevenir y sancionar los actos que atenten contra ella.

En estas condiciones, si el mencionado instituto, por un lado, carece de libertad o autonomía de criterio para dictar sus resoluciones, aun en aquellos casos en que debe oír a particulares como contrapartes y, por otro, tiene como interés preponderante resguardar los objetivos administrativos de orden público que se le encomiendan legalmente, se concluye que está legitimado para interponer el recurso de revisión en contra de las sentencias dictadas en los juicios de amparo donde figure como autoridad responsable, inclusive en los casos en que haya emitido actos materialmente jurisdiccionales, ya que no es un tribunal judicial ni jurisdiccional, sino un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios que, entre otras facultades, tiene la de sustanciar los procedimientos de nulidad, caducidad y cancelación de los derechos de propiedad industrial, formular las resoluciones y emitir las declaraciones administrativas correspondientes. Lo anterior se corrobora con la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho de los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4o., 83, fracción IV y 87 de la Ley de Amparo, en el sentido de que aun cuando es cierto que las autoridades responsables en el juicio de amparo tienen legitimación para interponer la revisión, con el propósito de que subsista el acto que de ella hubiera emanado, lo cual es particularmente notorio tratándose de autoridades administrativas, también lo es que carecen de esa legitimación para interponer el recurso de revisión las autoridades judiciales o jurisdiccionales, pues aquéllas constituyen un poder independiente del Ejecutivo, y éstas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal, son órganos que dicen el derecho con autonomía de criterio, aunque formalmente estén dentro de la administración pública; además, la característica fundamental de la función de ambas autoridades, consiste en la imparcialidad, es decir, en el total desapego al interés de las partes, sean privadas o públicas. Consecuentemente, como el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial no es un tribunal jurisdiccional, sí tiene legitimación para interponer la revisión en amparo." (2a./J. 37/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, mayo de 2002, Novena Época, página 133)

En contrapartida, es de destacarse que el Alto Tribunal ha sostenido, de manera reiterada, que las autoridades responsables que ejercen funciones jurisdiccionales, cualquiera que sea su especialidad, carecen de legitimación para interponer el recurso de revisión en contra de las sentencias de amparo pronunciadas por los Jueces de Distrito o por los Tribunales Colegiados, pues, de aceptarse una postura contraria y admitirse, por extensión, la posibilidad de que recurran esas resoluciones, se ocasionaría que el órgano jurisdiccional

deje de ser imparcial,[9] ya que al defender el acto reclamado favorecería a una de las partes con el consiguiente perjuicio de la otra.[10]

VI. Potestad jurisdiccional

Las premisas apuntadas conducen de manera natural a un nuevo cuestionamiento que conviene aclarar para los efectos de esta contradicción.

---

[9] Sobre los alcances de este concepto, es ilustrativo el criterio sostenido por la Corte Interamericana de los derechos humanos que, al resolver los *Casos Herrera Ulloa vs. Costa Rica y Palamara Iribarne vs. Chile*, mediante sentencias de dos de julio de dos mil cuatro y veintidós de noviembre de dos mil cinco, respectivamente, sostuvo:
"La imparcialidad del tribunal implica que sus integrantes no tengan un interés directo, una posición tomada, una preferencia por alguna de las partes y que no se encuentren involucrados en la controversia. El juez o tribunal debe separarse de una causa sometida a su conocimiento cuando exista algún motivo o duda que vaya en desmedro de la integridad del tribunal como un órgano imparcial. En aras de salvaguardar la administración de justicia se debe asegurar que el juez se encuentre libre de todo prejuicio y que no exista temor alguno que ponga en duda el ejercicio de las funciones jurisdiccionales. … La Corte Europea ha señalado que la imparcialidad tiene aspectos tanto subjetivos como objetivos, a saber: Primero, el tribunal debe carecer, de una manera subjetiva, de prejuicio personal. Segundo, también debe ser imparcial desde un punto de vista objetivo, es decir, debe ofrecer garantías suficientes para que no haya duda legítima al respecto. Bajo el análisis objetivo, se debe determinar si, aparte del comportamiento personal de los Jueces, hay hechos averiguables que podrán suscitar dudas respecto de su imparcialidad. En este sentido, hasta las apariencias podrán tener cierta importancia. Lo que está en juego es la confianza que deben inspirar los tribunales a los ciudadanos en una sociedad democrática y, sobre todo, en las partes del caso. La Corte considera que el derecho a ser juzgado por un Juez o tribunal imparcial es una garantía fundamental del debido proceso. Es decir, se debe garantizar que el juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio. Esto permite a su vez, que los tribunales inspiren la confianza necesaria a las partes en el caso, así como a los ciudadanos en una sociedad democrática."
[10] Esta postura es evidente en los criterios que a continuación se citan:
"TRIBUNALES AGRARIOS. AL ACTUAR COMO ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN LAS CONTROVERSIAS DE SU CONOCIMIENTO, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO.—De lo dispuesto por los artículos 107, fracción I, de la Constitución Federal y 4o., de la Ley de Amparo, se desprende que el juicio de garantías únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclame y, por ello, sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante o, en su caso, por su defensor, de lo que se sigue que tanto la promoción del juicio constitucional como los recursos e instancias previstos por la ley en cita, deben seguirse siempre por parte interesada, esto es, por aquella a quien el acto reclamado o la actuación u omisión controvertidos cause un agravio personal o directo, que constituye uno de los principios fundamentales del juicio de amparo que legitima a las partes para accionar, derivando de ello que los tribunales agrarios no tienen la legitimación de referencia en razón de que al haber intervenido como órganos jurisdiccionales, neutrales e imparciales por antonomasia, resolviendo las controversias agrarias sometidas a su consideración, carecen de interés para que subsista el acto favorable al actor o al demandado en el procedimiento agrario respectivo, y en tales condiciones, carecen de interés para recurrir las resoluciones pronunciadas por los Jueces de Distrito en los juicios constitucionales de su cono-

El cuestionamiento consiste en determinar, si al resolverse un recurso en sede administrativa se ejerce una potestad jurisdiccional.

Para dar respuesta a este planteamiento, importa precisar que la palabra jurisdicción ha sido entendida como la actividad del Estado encaminada a la actuación del derecho objetivo, mediante la aplicación de la norma general al caso concreto; así, se conceptualiza como una función soberana del

---

cimiento, o por los Tribunales Colegiados, en el caso del juicio de amparo directo. No obsta para lo anterior el hecho de que como autoridades responsables, dichos tribunales son parte en el juicio de garantías atento a lo dispuesto por los artículos 5o., fracción II, 11, 87, 116, fracción III y 166, fracción III, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, ya que no basta la consideración de que sean parte en el juicio de garantías para concluir que se tiene legitimación para interponer los recursos relativos, sino que se requiere además, tener interés jurídico directo, del que carecen las autoridades jurisdiccionales, que por la naturaleza misma de su actuación no pueden válidamente contraponerse al interés que defienden las partes en el juicio ordinario agrario, quejoso y tercero perjudicado en el juicio constitucional." (Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, julio de 1999, tesis 2a./J. 73/99, página 338)

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO, CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLA EL TRIBUNAL EMISOR DE LA SENTENCIA RECLAMADA.—Si conforme a lo dispuesto por los artículos 107, fracción I, constitucional y 4o. de la Ley de Amparo, el juicio de garantías únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclame, debiendo por ello seguirse por el agraviado, su representante o por su defensor, lo que significa que tanto la promoción del amparo como sus recursos e instancias se seguirán siempre por persona interesada, o sea, aquella a quien el acto reclamado o la actuación u omisión impugnados causen un agravio personal y directo; es evidente que siendo esto un principio fundamental del juicio constitucional que legitima a los promoventes, para accionar, al haber actuado sólo como un órgano jurisdiccional que resolvió la controversia suscitada entre el particular quejoso y la administración pública como autoridad demandada, el tribunal emisor de la sentencia reclamada carece de legitimación para interponer el recurso de revisión previsto por el artículo 83, fracción V, de la ley de la materia, dado que su actuación imparcial por antonomasia, quedó agotada con el dictado de la sentencia que constituye el acto reclamado, de modo que el interés para que tal determinación subsista o no, sólo lo tienen las partes contendientes (particular actor y órgano de la administración pública demandado)." (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, diciembre de 1995, tesis P. CXIV/95, página 259).

"TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. CARECE DE FACULTADES PARA INTERPONER REVISIÓN.—Cuando las autoridades responsables actúan resolviendo una controversia y su resolución es atacada en amparo, carecen del derecho de interponer revisión, por ausencia del interés necesario para la prosecución del juicio y del que sólo son titulares el quejoso y el tercer perjudicado. Por tanto, si el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelve una controversia, carece del interés preciso para la prosecución del litigio en el cual versan exclusivamente los intereses de los sujetos de la relación jurídica, y si interpone revisión en el amparo promovido en contra de su sentencia, tal recurso debe desecharse." (Quinta Época, Cuarta Sala, *Apéndice* de 1995, Tomo V, Parte SCJN, Materia Laboral, tesis 593, página 393)

"REVISIÓN INTERPUESTA POR LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, CUANDO NO DEBE ADMITIRSE.—Debe desecharse el recurso de revisión interpuesto por un Grupo de la Junta de Conciliación y Arbitraje, porque ya se ha establecido, que cuando las autoridades responsables

Estado, realizada a través de una serie de actos que están encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido, para solucionarlo o dirimirlo.

Sin embargo, en la doctrina y en la jurisprudencia ha sido frecuente el debate sobre las características de la función jurisdiccional del Estado y su distinción de la función administrativa del mismo.

De conformidad con el criterio clásico, con base en la división tripartita del poder público, al legislador le corresponde expedir las leyes, a la administración pública le corresponde ejecutarlas y a la rama judicial le corresponde la adjudicación del derecho, esto es, atribuir con carácter vinculante los efectos de las leyes a los asociados.

En el Estado de derecho los Jueces en virtud de su independencia, tanto respecto de las otras ramas u órganos del poder público como en relación con instancias superiores dentro de la misma rama judicial, sólo están sometidos al imperio de la Constitución y de la ley, lo cual constituye el fundamento para que el ordenamiento jurídico otorgue carácter definitivo a sus decisiones, una vez ejecutoriadas, con la finalidad de que las controversias jurídicas no sean interminables y de que no resulten fallidas la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

En cambio, los actos administrativos gozan de presunción de legalidad, pero son provisionales y están sometidos al control jurisdiccional, por cuyo efecto se declaran nulos cuando en el proceso respectivo se desvirtúa dicha presunción.

En particular, debe decirse que el acto administrativo es distinto al recurso que le puede suceder (revisión, revocación, reclamación, inconformidad, queja, etcétera), pues este último se emite considerando determinados hechos y circunstancias en que se da o se presume una infracción o incumplimiento por el gobernado, hechos y circunstancias fijados, precisamente, en el acto administrativo que se dictó de forma previa, en el que se plasmó una situación jurídica determinada, contra la cual puede promoverse el re-

---

actúan resolviendo una controversia y su resolución es atacada en amparo, carecen del derecho de interponer revisión, por falta de interés necesario para la constitución del juicio de garantías, del que sólo son titulares el quejoso y el tercer perjudicado." (Quinta Época, Cuarta Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXXIII, página 168)

curso administrativo, cuya resolución fijará una nueva situación jurídica que puede ser diversa a la señalada en aquél.

La situación jurídica establecida en la resolución del recurso es nueva y distinta a las anteriores, y constituye la posición definitiva en el ámbito de la "sede administrativa", en la que el órgano de la administración pública actúa siempre con el carácter de autoridad frente al gobernado, ejerciendo imperio sobre el mismo y revisando por sí mismo sus propios actos.

En relación con lo anterior, debe tenerse en cuenta que la Segunda Sala del Alto Tribunal, al resolver en sesión de uno de marzo de dos mil dos, el amparo directo en revisión 980/2001, encontró ocasión para pronunciarse en torno a la naturaleza jurídica de los recursos administrativos, lo que realizó en los términos siguientes:

"En toda organización administrativa debe existir un sistema de controles o de medios de fiscalización de la actividad de la administración pública; dicho sistema tiene por objeto lograr la eficiencia de los órganos de la administración, así como garantizar a los administrados la legalidad de los actos de autoridad que los afectan.

"Esos diversos derechos del administrado necesitan protegerse otorgando a su titular los medios legales para obtener la reparación debida en caso de violación, es decir, para lograr la reforma o anulación del acto lesivo.

"Para conseguir ese propósito existe una gran diversidad de sistemas en los Estados contemporáneos y, por ello, se han establecido medios jurídicos entre los que se encuentran los recursos administrativos, que se conceptúan como el medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, una revisión del propio acto por la autoridad administrativa, a fin de que lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.

"Para instituir tales recursos, tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo poseen facultades constitucionales propias. En el caso del Ejecutivo, éstas son las inherentes a la 'reserva de la administración' y lo hace a través del instrumento jurídico con que dicho Poder Ejecutivo expresa su voluntad: el decreto o el reglamento, los que, una vez emitidos o dictados, obligan a la administración pública, a cuya actividad jurídica sirven de límite.

"Como elementos característicos del recurso administrativo encontramos los siguientes:

"1. La existencia de un acto administrativo, que a juicio del particular a quien va dirigido, afecte un derecho o un interés legítimo;

"2. La autoridad administrativa que, conforme a la ley que regula sus actos, conoce del recurso;

"3. La determinación del plazo dentro del cual debe interponerse el recurso;

"4. La fijación de un procedimiento para su tramitación y;

"5. La obligación de la autoridad revisora de emitir una resolución.

"La interposición del recurso con los requisitos y formalidades que la ley establece, debe hacerse ante la autoridad que conforme a la ley ha de conocer del mismo; esa autoridad puede ser la misma que emitió el acto, su superior jerárquico o un órgano especial distinto de las dos mencionadas, que tiene las facultades que la ley le otorga y que pueden ser de simple anulación, de reforma del acto impugnado o de reconocimiento de algún derecho del recurrente, sujetándose al examen de los agravios aducidos, o bien, y esto especialmente cuando se trata del superior jerárquico, el examinar no sólo la legalidad sino también la oportunidad del acto impugnado.

"En cualquier caso, al promoverse el recurso por el particular afectado, en contra de un acto administrativo, hay colaboración del gobernado para lograr eficiencia administrativa, para lo cual, no obsta que el interesado recurrente resulte beneficiado con la resolución que en su caso se emita, por lo que, en todo caso, el recurso administrativo constituye un medio de control en la administración.

"Lo anterior permite establecer que **el recurso no implica una función jurisdiccional propiamente dicha, sino simplemente administrativa, pues en el recurso administrativo no existe una verdadera controversia, ya que para ello sería indispensable que las pretensiones de la administración pública fueran contradictorias con las del particular, lo que no sucede, en tanto que hasta que no haya sido agotada la vía administrativa, no podrá afirmarse que la administración sostiene un punto de contradicción con el particular**.

"Al respecto, el maestro García Oviedo indica que: 'Los recursos administrativos –directos o de alzada– no constituyen verdaderos juicios. Son meras revisiones que de sus actos efectúa la propia administración para deshacer sus errores, si los hubiere. Falta en ellos la verdadera controversia, la discusión. El particular reclama, aduciendo en verdad, los fundamentos legales pertinentes. La administración penetra, asimismo, en el fondo de la reclamación y resuelve según derecho; mas lo proveído por ella es resultado inmediato de una mera labor de revisión, en que ha faltado la controversia ordenada y profunda del juicio. De ahí su insignificancia.'

"Por otro lado, **aun cuando entre los procedimientos recursales y el procedimiento judicial existe cierta similitud, ello no es suficiente para estimar que por medio de aquellos se realiza una verdadera función jurisdiccional, pues sus formalidades no colman las exigencias de la función de resolver controversias**.

"En efecto, en el recurso administrativo no se despliega un acto materialmente jurisdiccional, pues no existe un órgano independiente ante el que se dirima una controversia; se trata de una revisión que realiza la propia administración responsable del acto impugnado, en ejercicio de un control jurídico que mira más a la eficacia de su actuación, que es de orden público, que a la tutela de intereses particulares. Por tanto, dentro de los procedimientos recursales generalmente no rigen los principios de igualdad de las partes, ni de contradicción, puesto que no hay demandado, ni existe un Juez imparcial." (énfasis añadido)

Las anteriores consideraciones dieron origen a las tesis LI/2002 y LII/2002, publicadas en las páginas 303 y 304 del Tomo XV, correspondiente a mayo de dos mil dos, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de contenido:

"RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA. LOS PRINCIPIOS DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA, ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL DEBEN ADECUARSE A LA NATURALEZA DE INTERÉS PÚBLICO DE AQUÉLLOS.—El recurso administrativo, en razón de su naturaleza, no implica la realización de una función jurisdiccional en tanto que en él no existe un órgano independiente ante el que se dirima una controversia, sino que se trata de un mero control interno de legalidad de la propia administración responsable de los actos impugnados, en ejercicio de un control jurídico que tiende más a la eficacia de su actuación, que es de orden público, que a la tutela

de intereses particulares, de manera que dentro de los procedimientos recursales generalmente no rigen los principios de igualdad de las partes, ni de contradicción, puesto que no hay demandado, ni existe un Juez imparcial. En congruencia con lo anterior, se concluye que en los recursos administrativos rige, en lo esencial, la garantía individual de impartición de justicia pronta y completa que consagra el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que implica que los principios que conforman ese derecho subjetivo público, deberán adecuarse a las diversas finalidades de esos medios de defensa."

"RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA. NO IMPLICAN EL DESARROLLO DE UNA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL.—Los recursos administrativos y los pronunciamientos en ellos emitidos son actos de naturaleza administrativa, en tanto que el órgano que los tramita y resuelve no realiza una verdadera función jurisdiccional, ya que no hay controversia entre el particular que lo hace valer y el órgano de la administración pública, pues se trata de un mero control interno de legalidad de sus actos, que no es resuelto por un órgano imparcial e independiente del que emite el acto, además de que al promoverse el recurso por el particular afectado en contra de un acto administrativo, hay colaboración del gobernado para lograr eficiencia administrativa, para lo cual no obsta que el interesado recurrente resulte beneficiado con la resolución que se emita, por lo que, en todo caso, el recurso administrativo constituye un medio de control en la administración. De lo anterior se concluye que el recurso en sede administrativa no implica una función jurisdiccional propiamente dicha, sino simplemente administrativa, pues no existe una verdadera controversia, ya que para ello sería indispensable que las pretensiones de la administración pública fueran contradictorias con las del particular, lo que no sucede, toda vez que hasta en tanto no haya sido agotada la vía administrativa, no podrá afirmarse que la administración sostiene un punto de contradicción con el particular."

En esa medida, siguiendo el criterio del Máximo Tribunal del País, es dable afirmar que, al resolverse en sede administrativa un recurso de esta naturaleza, no se desarrolla una función jurisdiccional propiamente dicha, sino simplemente administrativa, en razón de que en esa instancia no existe una verdadera controversia, ya que para ello sería indispensable que las pretensiones de la administración pública fueran contradictorias con las del particular, lo que sucede hasta que se agota esa vía administrativa promovida por el gobernado, toda vez que, en ese momento, ya existe una posición definitiva de la administración respecto de la legalidad de sus actos.

VII. Conclusión

Sobre tales bases, se concluye que las autoridades responsables que resuelven recursos en sede administrativa, en específico, el coordinador general jurídico de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla y el síndico del Municipio de Puebla, que conocen, respectivamente, de la revocación o inconformidad previstas en los artículos 73 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 252 de la Ley Orgánica Municipal, ambas del Estado de Puebla, sí tienen legitimación para interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, contra las sentencias en las que se declare la inconstitucionalidad de las resoluciones que hayan emitido al resolver aquellas instancias recursivas, pues no deben considerarse autoridades judiciales ni jurisdiccionales, habida cuenta que tampoco ejercen funciones jurisdiccionales.

VIII. Jurisprudencia

A fin de plasmar el criterio anterior, este Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito, en términos de lo dispuesto en los artículos 217, párrafo segundo, 218, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, emite la jurisprudencia que debe prevalecer, en los siguientes términos:

REVISIÓN EN AMPARO. LAS AUTORIDADES QUE RESUELVEN RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA, POR REGLA GENERAL, TIENEN LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLA. Del artículo 87, párrafo segundo, de la Ley de Amparo se advierte que las autoridades judiciales o jurisdiccionales carecen de legitimación para recurrir las sentencias que declaren la inconstitucionalidad del acto reclamado, cuando éste se hubiera emitido en el ejercicio de la potestad jurisdiccional. Esta restricción no es aplicable para las autoridades responsables que resuelven recursos en sede administrativa cuando controvierten las sentencias en las que se declara la inconstitucionalidad de las resoluciones que hayan emitido en aquellas instancias recursivas, pues carecen de las notas distintivas para ser consideradas autoridades judiciales o jurisdiccionales, habida cuenta que, en ese supuesto no desarrollan una función jurisdiccional propiamente dicha, sino administrativa, en razón de que no se suscita una verdadera controversia, ya que para ello sería indispensable que las pretensiones de la administración pública fueran contradictorias con las del particular, lo que sucede hasta que exista una posición definitiva de la administración respecto de la legalidad de sus actos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción entre los criterios a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito, en los términos redactados en el último considerando de la presente resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, conforme a lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito, por mayoría de votos de los Magistrados José Francisco Cilia López y Miguel Ángel Ramírez González, en contra del voto particular del Magistrado Diógenes Cruz Figueroa, bajo la ponencia del primero de los nombrados.

"**La licenciada Krystell Díaz Barrientos, secretaria de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.**"

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 76/2014 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de agosto de 2014 a las 9:33 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado Diógenes Cruz Figueroa en el expediente 1/2015, del índice del Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito, formado con motivo de la contradicción de tesis entre los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero, todos en Materia Administrativa del Sexto Circuito, fallado en sesión de veinticinco de agosto de dos mil quince.

I. Introducción

1. El Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito dirimió la contradicción de tesis entre los citados Tribunales Colegiados de Circuito, respecto de si las autoridades

que resuelven recursos en sede administrativa están legitimadas para interponer el recurso de revisión en los juicios de amparo indirecto. Dicho órgano resolvió, por mayoría de votos, en contra de la posición del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, mismo que sostenía, también por mayoría de votos, que en ese supuesto la autoridad no estaba legitimada para interponer el citado medio de impugnación.

2. La decisión del Pleno de Circuito en Materia Administrativa, en suma, se funda en que la restricción prevista en el párrafo segundo del artículo 87 de la Ley de Amparo, no comprende a las autoridades responsables que resuelven recursos en sede administrativa cuando en el juicio de amparo el Juez de Distrito declara la inconstitucionalidad de las resoluciones dictadas en las instancias recursivas, pues su función no puede considerarse como jurisdiccional, en tanto carecen de las notas distintivas para ser consideradas autoridades con esa calidad, de ahí que la función que desarrollan sigue siendo administrativa.

II. La función jurisdiccional de las autoridades administrativas cuando resuelven recursos en esa sede

3. Si se analiza la Constitución General de la República, puede comprobarse que el Poder Ejecutivo ejerce, en varios casos, funciones legislativas, incluso judiciales; el Poder Legislativo también desempeña funciones judiciales y administrativas. No hay pues, de manera absoluta una división teórica de los poderes.

4. De esta forma, una autoridad, aunque formalmente sea administrativa, atento a las funciones que legalmente le hayan sido encomendadas, puede en un momento dado ejercer una función jurisdiccional. Este cariz, por antonomasia, se presenta en el supuesto de que resulte ser el encargado de una etapa recursiva.

5. Atendiendo a la naturaleza intrínseca de los actos derivados del procedimiento administrativo disciplinario, su teleología se surte en la aplicación del derecho al caso concreto, dirimiendo una controversia derivada de la presunta infracción a la legalidad administrativa. Esta actividad de los órganos internos de control posee las notas esenciales características para ser considerada materialmente jurisdiccional, puesto que existen dos partes en litigio, representado por la pretensión del Estado de aplicar sanciones administrativas y la del presunto responsable de sustraerse a la misma y, como órgano de jurisdicción, la autoridad formalmente administrativa. Existe también una secuencia de etapas: recepción de la queja o denuncia, radicación, citación, notificación, audiencia, presentación, admisión y desahogo de pruebas, resolución y notificación, esto es, existen momentos y cargas procesales. Por tanto, el órgano de control interno, al aplicar el derecho al caso concreto se transforma en órgano de jurisdicción en sentido material.[11]

---

[11] Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla
"Artículo 73. Las resoluciones que impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución recurrida."

6. Consecuentemente, la autoridad responsable, como parte en el procedimiento constitucional, puede interponer los recursos previstos por el mismo. Ello es correcto, como regla general, pero no cuando se trata de autoridades responsables judiciales o jurisdiccionales, ya que éstas son **imparciales por excelencia**; su razón de ser es encontrar la verdad jurídica mediante el ejercicio de decir el derecho entre las partes contendientes con la única y exclusiva finalidad de administrar justicia, garantizando así la defensa de los derechos de la sociedad y el interés público, lo que implica no involucrarse en el interés de las partes, cualquiera que resulte ser el beneficiado o perjudicado en la contienda legal, esto es, siendo imparciales ostentan una naturaleza incompatible con las otras partes, de tal manera que les impide asimilarse con ellas.

7. Con esta premisa, los órganos jurisdiccionales no están facultados para interponer el recurso a que se refiere el segundo párrafo del artículo 87 de la Ley de Amparo, pues además de carecer de interés en la subsistencia del acto reclamado, de hacerlo estarían tomando partido a favor o en contra de alguna de las partes.

III. De la improcedencia del recurso de revisión interpuesto por la autoridad responsable que resuelve recursos en sede administrativa

8. Sobre esa base, cuando el acto reclamado es la resolución recaída a un recurso resuelto por una autoridad formalmente administrativa, emitida en ejercicio de su potestad jurisdiccional, es improcedente el recurso de revisión interpuesto por la misma, sin que sea óbice a ello, el que dicha potestad no sea la función preponderante de la autoridad que resuelve, en virtud de que tal circunstancia no se contiene como limitante en el segundo párrafo del artículo 87 de la Ley de Amparo, motivo por el cual, donde la ley no distingue no es dable hacer distinción alguna.

9. Por las razones previamente apuntadas, me separo respetuosamente de las consideraciones de la mayoría en la presente ejecutoria.

"La licenciada Krystell Díaz Barrientos, secretaria de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Sexto Circuito, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

---

"Artículo 74. La tramitación del recurso de revocación se sujetará a las normas siguientes:
"I. Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución impugnada, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, sin cuyos requisitos se desechará de plano, ofreciendo las pruebas que no se hubieren recibido por causas ajenas a su voluntad;
"II. La autoridad acordará sobre la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen procedentes;
"III. Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de quince días hábiles, que a solicitud del servidor público o a instancia de la autoridad, podrá ampliarse una sola vez por cinco días más; y
"IV. Concluido el periodo probatorio, la autoridad dictará resolución en el acto, o dentro de los tres días siguientes, notificándola al interesado."

Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado."

Este voto se publicó el viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REVISIÓN EN AMPARO. LAS AUTORIDADES QUE RESUELVEN RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA, POR REGLA GENERAL, TIENEN LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLA. Del artículo 87, párrafo segundo, de la Ley de Amparo se advierte que las autoridades judiciales o jurisdiccionales carecen de legitimación para recurrir las sentencias que declaren la inconstitucionalidad del acto reclamado, cuando éste se hubiera emitido en el ejercicio de la potestad jurisdiccional. Esta restricción no es aplicable para las autoridades responsables que resuelven recursos en sede administrativa cuando controvierten las sentencias en las que se declara la inconstitucionalidad de las resoluciones que hayan emitido en aquellas instancias recursivas, pues carecen de las notas distintivas para ser consideradas autoridades judiciales o jurisdiccionales, habida cuenta que, en ese supuesto no desarrollan una función jurisdiccional propiamente dicha, sino administrativa, en razón de que no se suscita una verdadera controversia, ya que para ello sería indispensable que las pretensiones de la administración pública fueran contradictorias con las del particular, lo que sucede hasta que exista una posición definitiva de la administración respecto de la legalidad de sus actos.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.
PC.VI.A. J/2 A (10a.)

Contradicción de tesis 1/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero, todos en Materia Administrativa del Sexto Circuito. 25 de agosto de 2015. Mayoría de dos votos de los Magistrados José Francisco Cilia López y Miguel Ángel Ramírez González, en contra del voto particular del Magistrado Diógenes Cruz Figueroa. Ponente: José Francisco Cilia López. Secretario: Antonio Mora Díez.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 281/2014, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver los amparos en revisión 460/2013 y 459/2014, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 446/2014.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

REVISIÓN FISCAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "CUANDO EL ASUNTO VERSE... SOBRE CUALQUIER ASPECTO RELACIONADO CON PENSIONES QUE OTORGA EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO", CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 63, FRACCIÓN VI, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 3/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA, ASÍ COMO CIVIL Y ADMINISTRATIVA, AMBOS DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO. 7 DE SEPTIEMBRE DE 2015. MAYORÍA DE DOS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS GABRIEL ALFONSO AYALA QUIÑONES Y RAQUEL FLORES GARCÍA. DISIDENTE: JORGE ENRIQUE EDEN WYNTER GARCÍA. PONENTE: RAQUEL FLORES GARCÍA. SECRETARIA: VANESSA CANO PINELO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Este Pleno del Decimocuarto Circuito es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225, 226, fracción III, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo; décimo primero transitorio, párrafos segundo y tercero, del decreto por el que se expidió la nueva Ley de Amparo, publicado en el Diario Oficial de la Federación de dos de abril de dos mil trece; 41 Bis, 41 Bis 2 y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, publicado en el mismo medio oficial de difusión de dieciocho de febrero de dos mil quince, por tratarse de una posible contradicción entre criterios sustentados por Tribunales Colegiados de este circuito, al resolver asuntos en materia administrativa.

SEGUNDO.—La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa, de este Décimo Cuarto Circuito, quien está facultado para denunciar la posible contradicción de criterios, en términos del artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—El Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito en el Estado de Yucatán, al resolver la revisión

fiscal 13/2015, en sesión de siete de mayo de dos mil quince, en la parte que interesa determinó:

"CUARTO.—Procedencia. Antes de analizar los agravios propuestos en el escrito de revisión, se estima pertinente decidir si el presente recurso es o no procedente, por constituir una cuestión de orden público.

"En efecto, la revisión fiscal de que se trata resulta procedente, en términos del artículo 63, fracción VI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que tal, como aduce la autoridad que lo interpone, la resolución controvertida en el juicio de nulidad de origen, se emitió por un órgano del **********, y el asunto versa sobre una controversia relacionada con el otorgamiento de una pensión, lo que actualiza el supuesto previsto en el citado precepto, a saber:

"'Artículo 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6o. de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos: ...

"'VI. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o <u>sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado</u>.' (Énfasis añadido)

"Es así, pues aunque los conceptos denominados Bono de Despensa (02) y Previsión Social Múltiple (03) sean prestaciones adicionales a la pensión (01), lo cierto del caso es que como quiera, conforme a los artículos 57, último párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y 43, último párrafo, del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones a los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo

Transitorio de la mencionada ley, también tienen derecho a percibirlas los pensionados y jubilados, y en esta medida sin duda integran 'aspectos relacionados' con sus pensiones que les otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a saber:

"'Artículo 57. La cuota mínima y máxima (…)

"'Los jubilados y pensionados tendrán derecho a una gratificación anual igual en número de días a las concedidas a los trabajadores en activo, según la cuota diaria de su pensión. Esta gratificación deberá pagarse en un cincuenta por ciento antes del quince de diciembre y el otro cincuenta por ciento a más tardar el quince de enero, de conformidad con las disposiciones que dicte la Junta Directiva. Asimismo, tendrán derecho en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo siempre y cuando sean compatibles a los pensionados.' (Énfasis añadido)

"'Artículo 43. Los pensionados tendrán derecho (…)

"'Asimismo, los pensionados tendrán derecho en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles.' (Intensidad agregada)

"Se ve de la transcripción anterior, que las prestaciones de trato también tienen derecho a obtenerla los pensionados y jubilados, por lo que no pueden, sino considerarse que son aspectos que tienen relación con sus pensiones; de hecho, se les paga junto con éstas, como consta en los recibos que obran en autos de fojas 17 a 20 del juicio de nulidad del que deriva la sentencia recurrida.

"Dicho de otro modo, si estas tres prestaciones que reciben los trabajadores en activo, también tienen derecho a obtenerlas los jubilados o pensionados; entonces resulta obvio que al existir controversia sobre cualquier percepción, de las que conforme a la ley de la materia gozan los jubilados y pensionados, se actualiza sin lugar a dudas, la hipótesis prevista en el artículo 63, fracción VI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a saber: "sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado".

CUARTO.—Por su parte, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito en el Estado, con residencia en esta

ciudad de Mérida, al resolver la revisión fiscal número 21/2015, en sesión de veintitrés de abril de dos mil quince, sostuvo en la parte que interesa lo siguiente:

"TERCERO.—IMPROCEDENCIA DEL RECURSO. La autoridad recurrente emite como argumentos para justificar la procedencia de este recurso los siguientes:

"El recurso de revisión, deberá admitirse en términos de la fracción VI del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, puesto que el asunto versa sobre los incrementos de conceptos adicionales a las pensiones que paga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado del entonces actor (sic) del juicio contencioso, resuelto por la Sala Regional Peninsular en la sentencia de fecha tres de diciembre de 2014 la cual resulta a todas luces incongruente y contradictoria y realiza una interpretación errónea del artículo 57, último párrafo, parte final de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en relación con los conceptos 02 'Bono de Despensa' y 03 'Previsión Social Múltiple' por lo que me causa los siguientes:…"

El subrayado fue puesto por este tribunal.

"En el caso en particular, no se actualiza la hipótesis de procedencia que invoca la revisionista.

"Para mayor claridad se transcribe la norma legal en comento.

"'Artículo 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6o. de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos: …

"'VI. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de

conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.'

"De la lectura del precepto transcrito se desprende la procedencia del recurso de revisión fiscal en contra de las resoluciones y sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ahí establecidas, siempre y cuando se refiera a cualquiera de los supuestos enunciados en alguna de las fracciones del propio numeral.

"La recurrente invoca la fracción VI, que se refiere a resoluciones en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto trate sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"La improcedencia de este recurso deviene, porque la resolución emitida por la Sala Regional Peninsular del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no versa sobre ninguna de las hipótesis ahí previstas.

"En efecto, el asunto no trata sobre aportaciones de seguridad social relacionado con la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo. Tampoco sobre aspectos relacionados con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Sino <u>como la propia recurrente afirma, el asunto versa sobre los incrementos de conceptos adicionales a las pensiones</u> que paga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en particular, de los conceptos '02 Bono de Despensa' y '03 Previsión Social Múltiple'; tal como se puede constatar de las copias simples de los recibos de pago exhibidos por la actora en el juicio de nulidad (fojas 17 a 20 del expediente de la Sala), de los que se desprende que los rubros señalados, son distintos al que corresponde al pago de la 'pensión', que se identifica con el '01'.

"Ciertamente, de la lectura de la demanda de nulidad se advierte, que la actora impugnó la resolución de cuatro de junio de dos mil catorce, emitida por la Delegación Estatal en Yucatán del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por conducto del subdelegado de Prestaciones, en la que negó la solicitud de incremento a las percepciones

que venía recibiendo la actora, con el pago de su pensión, de los conceptos 02 (Despensa) y 03 (Previsión Social Múltiple).

"Por otra parte, en la resolución impugnada, la demandada rechazó dicha solicitud, básicamente, porque los citados rubros no forman parte de los conceptos que se deben tomar en cuenta para realizar incrementos a la pensión. En la contestación de la demanda también señaló '… como se podrá advertir de los acuerdos emitidos por la Junta Directiva del Instituto, los conceptos «BONO DE DESPENSA y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE», son conceptos adicionales a la pensión que establecía el Órgano de Gobierno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, dichos conceptos adicionales a la pensión se generaron en un inicio como apoyo a las pensiones mínimas que se pagaban con cargo al patrimonio del Instituto, lo anterior hasta 31 de marzo de 2007 cuando entró en vigor la Ley del ISSSTE, …'

"Y, en la sentencia recurrida, la Sala consideró:

"'Ahora bien, los conceptos 02 Bono de Despensa y 03 Previsión Social Múltiple, son prestaciones en dinero, que reciben los trabajadores en activo, de conformidad con lo dispuesto en el Manual de Percepciones vigente en cada anualidad. En efecto, de conformidad con el artículo 15, apartado A, fracción I, inciso b), del Manual vigente en 2011, las percepciones ordinarias, en numerario, que perciben los trabajadores son, entre otras, las prestaciones con base en el régimen laboral aplicable, mismas que son susceptibles de otorgarse a los servidores públicos conforme al tipo de personal que corresponda.—De conformidad con los artículos 30 y 32 del Manual de percepciones vigente en 2011, el concepto 02 Bono de Despensa se trata de una prestación en dinero (numerario) que se otorga al personal operativo, enlace y mando; y en lo referente al concepto 03 Previsión Social Múltiple, éste corresponde a una prestación en dinero (numerario) que únicamente percibe el personal operativo.—En tales condiciones, los conceptos 02 Bono de Despensa y 03 Previsión Social Múltiple son percepciones ordinarias, en numerario, que el Manual contempla como prestaciones en dinero, para los trabajadores en activo.—Se trata, además, de dos conceptos compatibles con la calidad de pensionados, pues así se desprende del contenido de los acuerdos emitidos por la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a partir del 23 de octubre de 1989 y hasta el 28 de febrero de 2007, acuerdos que en esencia reconocen, en beneficio de los pensionados, los conceptos 02 Bono de Despensa y 03 Previsión Social Múltiple, y aplican en forma anual los incrementos correspondientes de conformidad con el artículo 57 de la Ley abrogada. Aunado a lo anterior, las cantidades por tales prestaciones han sido cubiertas al actor hasta el día hoy, lo cual confirma su compatibilidad con la calidad de pensionado. …'

"Lo anterior evidencia que la resolución impugnada no versa sobre algún aspecto relacionado con las pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sino del incremento de prestaciones económicas (adicionales) de las que la actora, como pensionada, tiene derecho, de conformidad con el último párrafo del artículo 57 de la Ley del citado Instituto abrogada.

"El numeral en cita a la letra dice:

"'Artículo 57. La cuota mínima y máxima de las pensiones, con excepción de las concedidas por riesgo del trabajo, serán fijadas por la Junta Directiva del Instituto, pero la máxima no podrá exceder del 100% del sueldo regulador a que se refiere el artículo 64, aun en el caso de la aplicación de otras leyes.

"'Asimismo, la cuota diaria máxima de pensión, será fijada por la Junta Directiva del Instituto, pero esta no podrá exceder de hasta la suma cotizable en los términos del artículo 15 de esta Ley.

"'La cuantía de las pensiones se aumentará anualmente conforme al incremento que en el año calendario anterior hubiese tenido el Índice Nacional de Precios al Consumidor, con efectos a partir del día primero del mes de enero de cada año.

"'En caso de que en el año calendario anterior el incremento del Índice Nacional de Precios al Consumidor resulte inferior a los aumentos otorgados a los sueldos básicos de los trabajadores en activo, las cuantías de las pensiones se incrementarán en la misma proporción que estos últimos.

"'De no ser posible la identificación del puesto, para el incremento que corresponde a la pensión respectiva, se utilizará el Índice Nacional de Precios al Consumidor como criterio de incremento.

"'Los jubilados y pensionados tendrán derecho a una gratificación anual igual en número de días a las concedidas a los trabajadores en activo, según la cuota diaria de su pensión. Esta gratificación deberá pagarse en un cincuenta por ciento antes del quince de diciembre y el otro cincuenta por ciento a más tardar el quince de enero, de conformidad con las disposiciones que dicte la Junta Directiva. Asimismo, tendrán derecho en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando resulten compatibles a los pensionados.'

"Del precepto legal transcrito se advierte, que los cinco primeros párrafos regulan aspectos relacionados con las pensiones que otorga el citado

Instituto, como es la cuota mínima y máxima de las pensiones; la fijación de la cuota diaria máxima; el aumento anual de las pensiones; y, los parámetros para realizar dichos aumentos.

"En tanto que en el último párrafo del citado numeral se establece el derecho que tienen los jubilados y pensionados de obtener anualmente una gratificación igual en número de días a las concedidas a los trabajadores en activo, según la cuota diaria de su pensión. Así, como el derecho en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo siempre y cuando resulten compatibles a los pensionados.

"Como se puede ver, en la parte final del artículo en cuestión se reconoce el derecho de los jubilados y pensionados a recibir prestaciones en dinero, que NO FORMAN PARTE DE LA PENSIÓN, NI DEL AUMENTO DE ESTA. Lo cual es lógico, porque de haber formado parte de aquélla se hubieran tomado en cuenta al momento de fijar la cuota diaria para obtener la pensión, y no como un pago adicional a ella, cuyo aumento se rige por reglas diversas a los aumentos de la propia pensión.

"No sobra decir, que la hipótesis de procedencia del recurso de revisión fiscal en análisis, en la parte en que dispone 'con cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado', se entiende a cualquier tópico relativo a las pensiones, como puede ser su otorgamiento, el monto, cálculo para determinarla, aumento, disminución o suspensión, entre otras cuestiones; pero relacionado propiamente con la figura de las pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; lo que no sucede en este caso, pues las prestaciones económicas cuyo incremento reclamó la actora, no tienen relación con la pensión que percibe, incluso, se trata de percepciones económicas que reciben, tanto los trabajadores en activo como los jubilados y pensionados.

"Luego entonces, si la resolución recurrida no versa sobre alguno de los supuestos señalados en la fracción VI del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no se surte la hipótesis de procedencia del recurso de revisión fiscal que nos ocupa.

"Por otro lado, no pasa por alto para este Tribunal, que la procedencia de este recurso es una cuestión que debe atenderse de oficio. Sin embargo, no se actualiza ninguna otra de las hipótesis del citado numeral, ya que la cuantía del asunto (fracción I) es indeterminada, y la autoridad recurrente no razonó

la importancia y trascendencia (fracción II) del caso. Y, por lo que respecta a las demás fracciones del numeral 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tampoco se actualizan, pues se refieren a materias distintas a las que nos ocupa, como se puede constatar de la siguiente transcripción:

"'Artículo 63. …

"'I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

"'En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

"'II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

"'III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

"'a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

"'b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

"'c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

"'d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

"'e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

"'f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

"'IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

"'V. Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior.

"'VI. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"'VII. Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

"'VIII. Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"'IX. Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.'

"Así las cosas lo que procede es desechar por improcedente la revisión fiscal interpuesta por la autoridad inconforme."

QUINTO.—Como cuestión previa, es necesario determinar si la presente denuncia de contradicción de tesis reúne o no los requisitos para su existencia.

Con tal propósito, es pertinente tener en cuenta el artículo 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Federal, el cual ordena:

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: …

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, <u>los mencionados tribunales y sus integrantes</u>, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno,

podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

"Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

"...

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;..."

El transcrito artículo regula la figura de la contradicción de tesis surgida entre cuerpos colegiados sobre una misma situación jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, debiendo destacarse que por "tesis" se entiende la posición que, manifestada mediante una serie de proposiciones que se expresan con el carácter de propias, adopta el tribunal en la solución de un negocio jurídico.

Asimismo, del referido artículo se infiere que la determinación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Plenos de Circuito adopten al resolver la contradicción, debe precisar el criterio que en el futuro deberá prevalecer con el carácter de jurisprudencia, sin afectar las situaciones jurídicas concretas resultantes de las sentencias opuestas, con el objeto de que exista certeza jurídica en relación con el problema debatido.

En este sentido, resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 1a./J. 47/97[1] de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

[1] Publicada en la página 241 del Tomo VI, diciembre de 1997, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU NATURALEZA JURÍDICA.—El artículo 197-A de la Ley de Amparo dispone que: 'Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el procurador general de la República, los mencionados tribunales o los Magistrados que los integren, o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, la que decidirá cuál tesis debe prevalecer ... La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias contradictorias ...'. La fracción VIII, último párrafo y la fracción IX del artículo 107 constitucionales establecen, como regla general, la inimpugnabilidad de las resoluciones que en materia de amparo pronuncien los Tribunales Colegiados y, como caso de excepción, en los supuestos que la propia Constitución y la ley relativa establecen. Consecuentemente, la contradicción de tesis no constituye un recurso de aclaración de sentencia ni de revisión, sino una forma o sistema de integración de jurisprudencia, cuya finalidad es preservar la unidad de interpretación de las normas que conforman el orden jurídico nacional, decidiendo los criterios que deben prevalecer cuando existe oposición entre los que sustenten los mencionados órganos jurisdiccionales en torno a un mismo problema legal, sin que se afecten las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen emitido dichos criterios."

Al interpretar el citado artículo constitucional y el diverso 197-A de la Ley de Amparo anterior a la vigente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que para que exista materia sobre la cual pronunciarse, esto es, para que se pueda dilucidar cuál tesis debe prevalecer como jurisprudencia en un caso determinado de contradicción, debe existir cuando menos, formalmente oposición de criterios jurídicos respecto de una misma situación jurídica controvertida; asimismo, para que se surta la procedencia de la contradicción, la oposición debe suscitarse entre las consideraciones, razonamientos o interpretaciones vertidas dentro de la parte considerativa de las sentencias respectivas, pues precisamente esas consideraciones constituyen las tesis sustentadas por los órganos jurisdiccionales.

De lo expuesto se infiere que, para la existencia de la contradicción de tesis se requiere la concurrencia de los siguientes supuestos:

A). Que al resolver los negocios jurídicos sometidos a su jurisdicción, los respectivos Tribunales Colegiados de Circuito examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y adopten posiciones o criterios discrepantes.

B). Que la discrepancia de criterios se presente en las consideraciones jurídicas de las sentencias respectivas.

C). Que la diferencia de posiciones adoptadas provenga del estudio de los mismos elementos.

Asimismo, es relevante precisar que es criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, para tener por configurada la contradicción de tesis, es innecesario que los elementos fácticos analizados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sean idénticos, pues lo trascendente es que el criterio jurídico establecido por ellos en un tema similar, sea discordante esencialmente.

Cabe advertir que la regla de mérito no es absoluta, pues el Tribunal Pleno dejó abierta la posibilidad de que previsiblemente cuando la cuestión fáctica analizada sea relevante e incida en el criterio al cual arribaron los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, sin ser rigorista, es válido declarar la inexistencia de la contradicción de tesis denunciada.

Lo anterior, de acuerdo a las tesis siguientes:

"Novena Época.
"Instancia: Pleno.
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.*
"Tomo XXXII, agosto de 2010.
"Tesis: P./J. 72/2010.
"Página: 7.

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales

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

"Novena Época.
"Instancia: Pleno.
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.*
"Tomo XXX, julio de 2009.
"Tesis: P. XLVII/2009.
"Página: 67.

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímbolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."

Ahora bien, respecto a los antecedentes de las revisiones fiscales materia de contradicción, se observa que, de los sendos juicios de nulidad de donde derivaron, coinciden en lo siguiente:

- Se impugnó ante la Sala Fiscal la negativa del subdelegado de Prestaciones de la Delegación Estatal en Yucatán, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, acerca de la solicitud de otorgarle a la parte actora el pago de incrementos y regularización de los conceptos de Previsión Social Múltiple y Bono de Despensa.

- Los actores en dichos juicios de nulidad, se ostentaron como pensionados y se dolían de que aunque venían percibiendo junto con sus pensiones, los conceptos de Previsión Social Múltiple y Bono de Despensa, éstos se habían incrementado para los trabajadores activos, sin que a ellos se les regularizara su pago con ese aumento, razón por la cual solicitaron al instituto de mérito el pago retroactivo de las diferencias por la falta del pago de sus incrementos, el que les fue negado, dando lugar a la resolución negativa que precisamente, consistió en el acto de impugnación en los juicios de nulidad.

- La Sala Fiscal, al resolver cada juicio contencioso administrativo aludido, determinó que la parte actora probó parcialmente su pretensión, por lo que declaró la nulidad de la resolución impugnada y reconoció el derecho subjetivo de la parte actora a obtener únicamente el aumento del concepto 03 Previsión Social Múltiple, no así respecto del aumento del concepto 02 Bono de Despensa.

Hechas las precisiones anteriores, conviene determinar los elementos fácticos y jurídicos que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, consideraron en sus resoluciones de revisión fiscal respectivas, materia de esta contradicción.

Pues bien, se tiene que tanto en la revisión fiscal 13/2015 resuelta por el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, como en la revisión fiscal 21/2015 del índice del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del propio Circuito, se examinó la procedencia de dichos recursos, determinando el primer órgano que sí **procedía** el recurso, mientras que el segundo consideró **desecharlo**.

En efecto, el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito en el Estado de Yucatán, en la revisión fiscal 13/2015 determinó que **procedía** el recurso por lo que al entrar al fondo del asunto lo declaró infundado; y como razones torales, para determinar procedencia del recurso, brindó las siguientes:

a) Que el caso encuadraba en la fracción VI del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para la procedencia del recurso de revisión fiscal, porque la resolución reclamada en el juicio de nulidad de origen se emitió por un órgano del Instituto del Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Delegación en el Estado de Yucatán y versaba sobre una controversia relacionada con el otorgamiento de una pensión.

b) Que aun cuando la resolución del juicio de nulidad trató sobre la negativa de la autoridad demandada acerca de la solicitud de la parte actora de pagarle el incremento de prestaciones adicionales a la pensión, como el Bono de Despensa y Previsión Social Múltiple, debía considerarse que encuadraba en la fracción VI del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para la procedencia de la revisión fiscal, ya que dicho numeral condicionó la procedencia del recurso sobre la materia de "cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado", y el caso implicaba aspectos relacionados con las pensiones otorgadas por dicho Instituto, dado que los pensionados y jubilados tienen derecho a recibir esas prestaciones conforme a los artículos 57, último párrafo, de la Ley del Instituto del Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y 43, último párrafo, del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones a los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio de la citada ley, por lo que la relación entre la pensión radicaba en que debido a la calidad de pensionado de la parte actora tenía derecho a ciertas prestaciones, como aquellos conceptos, junto con su pensión.

c) Que tan es así que el asunto versó sobre aspectos relacionados con la pensión, que las prestaciones de mérito se le venían pagando al pensionado junto con su pensión, como constaba en los recibos que obraban en el juicio de nulidad respectivo.

d) Que como los jubilados o pensionados tienen derecho a obtener las prestaciones que reciben los trabajadores en activo, como los aludidos conceptos de Bono de Despensa y Previsión Social Múltiple, al existir cualquier controversia al respecto, debía considerarse que el asunto versó sobre aspectos relacionados con la pensión, haciendo que se actualice la hipótesis de la citada fracción VI del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para la procedencia de la revisión fiscal.

Por otro lado, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito en el Estado de Yucatán, determinó la **improcedencia** de la revisión fiscal 21/2015, y **desechó** el recurso de mérito, las razones torales siguientes:

a) Que no se actualizaba la hipótesis prevista en la fracción VI del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, porque el asunto resuelto en el juicio de nulidad, no trataba aspectos relacionados con las pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sino que versó sobre incrementos de conceptos

adicionales a las pensiones que paga dicho instituto, en concreto, el Bono de Despensa y Previsión Social Múltiple, como se advertía de los recibos de pago que obraban en auto, de los que se desprendía que esos rubros eran distintos a los del pago de la pensión.

b) Que conforme a las razones otorgadas en la resolución impugnada en el juicio de nulidad, la contestación de la demanda de nulidad y la sentencia recurrida emitida por la Sala Fiscal, se podía advertir que el asunto versó sobre un incremento de prestaciones económicas o adicionales de las que la parte actora como pensionada tiene derecho, de acuerdo al artículo 57 de la Ley del Instituto del Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada, pero no sobre algún aspecto relacionado con las pensiones que otorga el citado instituto.

c) Que el último párrafo del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada, se debe interpretar en el sentido de que se reconoce el derecho de los jubilados y pensionados a recibir prestaciones en dinero, pero que no por ello significa que formen parte de la pensión, ni siquiera del aumento de ésta, ya que de haberse querido que fuera así, se hubiera establecido que dichas prestaciones se tomaran en cuenta al fijar la cuota diaria para obtener la pensión, pero no como un pago adicional a ella, cuyo aumento además se rige por reglas distintas a los de la propia pensión.

d) Que cuando el artículo 63, fracción VI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispone que procede la revisión fiscal sobre "*cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*", se refiere a cualquier tópico relativo a las pensiones, como su otorgamiento, monto, cálculo para determinarla, aumento, disminución o suspensión entre otras cuestiones, es decir, lo relacionado con la figura de las pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

SEXTO.—El estudio de las ejecutorias de los Tribunales Colegiados de Circuito citados permite concluir que sí existe la contradicción de tesis denunciada, debido a que el criterio de cada órgano jurisdiccional derivó del análisis de elementos fácticos similares, empero, sus conclusiones resultaron disímiles, de acuerdo con las siguientes precisiones:

Existe contradicción de tesis entre lo resuelto por el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa de este Circuito, en la revisión fiscal 13/2015 y lo resuelto por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa de este circuito, en la revisión fiscal 21/2015.

Del contenido de las ejecutorias emitidas por el **Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa de este circuito**, en la revisión fiscal 13/2015, al analizar la resolución reclamada se advierte que aquél, básicamente estimó que el hecho de que las prestaciones "Bono de Despensa" y "Previsión Social Múltiple" sean de las que tienen derecho a percibir los jubilados o pensionados, ello era suficiente para considerar que el asunto de origen versó, sobre un aspecto relacionado con las pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como lo exige el artículo 63, fracción VI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para la procedencia del recurso de revisión fiscal.

En cambio, el **Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa de este circuito**, al resolver la revisión fiscal 21/2015 estimó que en el caso, las prestaciones económicas cuyo incremento reclamó la parte actora, y le fue negado por la autoridad demandada, en concreto, "Bono de Despensa" y "Previsión Social Múltiple" no tienen relación con la pensión que percibió ésta, aunque sean percepciones económicas que reciben, tanto los trabajadores en activo como los jubilados y pensionados, pues la condicionante que establece la hipótesis prevista en el artículo 63, fracción VI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que dispone que procede la revisión fiscal sobre "cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado", se refiere a cualquier tópico relativo a las pensiones, como su otorgamiento, monto, cálculo para determinarla, aumento, disminución o suspensión entre otras cuestiones.

De los anteriores argumentos torales, se puede obtener que la contradicción entre los criterios emitidos por el **Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa** y el **Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa**, ambos de este circuito, radica, en si el reclamo de incrementos de las prestaciones en dinero denominados "Bono de Despensa" y "Previsión Social Múltiple", pueden constituir la materia sobre la que debe versar el asunto para la procedencia de la revisión fiscal, en concreto, si actualizan o no la hipótesis del artículo 63, fracción VI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la parte que dispone que proceden cuando la materia del asunto verse sobre "*cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.*"

Como se ve, se trata de la misma cuestión jurídica, abordada con los mismos elementos de estudio y que dio origen a posiciones discrepantes, de manera que existe la contradicción de tesis denunciada.

PUNTOS SUJETOS A CONTRADICCIÓN:

De lo anteriormente manifestado, este Pleno del Decimocuarto Circuito estima que los puntos de divergencia a dilucidar en esta ejecutoria consisten en determinar:

• Si al establecer el artículo 63, fracción VI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que para la procedencia de la revisión fiscal la materia del asunto debe versar sobre "*cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*", debe inferirse que la controversia sobre incrementos de las prestaciones en dinero denominados "Bono de Despensa" y "Previsión Social Múltiple" es uno de esos aspectos relacionados con dichas pensiones por ser en general percepciones que reciben los jubilados o pensionados; o no es así, dada su naturaleza de percepciones adicionales de la pensión.

SÉPTIMO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de este Pleno del Decimocuarto Circuito en el Estado.

En efecto, en aras de informar su sentido, es conveniente, en principio, efectuar las siguientes precisiones.

El artículo 63, fracción VI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece las reglas para la procedencia de la revisión fiscal dispone lo siguiente:

"Artículo 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6o. de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos: ...

"VI. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de con-

ceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado."

De lo anterior se desprende que se podrá promover el recurso de revisión fiscal ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en contra de las sentencias definitivas que emitan el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o las Salas Regionales.

Asimismo, dispone dicho numeral que, la resolución definitiva a impugnar por medio del recurso de revisión fiscal, en lo que interesa, debe versar sobre "*cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*."

Por tanto, cualquier aspecto relacionado con las pensiones otorgadas por el mencionado instituto que fuera dilucidado en la sentencia de la Sala Fiscal impugnada en revisión fiscal, es suficiente para que ésta sea procedente.

Como se ve, es evidente que esta porción normativa no establece que para la procedencia de la revisión fiscal, la sentencia impugnada emitida por la Sala Fiscal, deba tratar sólo sobre la pensión que otorga al citado instituto, sino como literalmente lo indica ese precepto legal, basta que verse sobre aspectos relacionados con las pensiones que otorga el instituto.

En efecto, dicho precepto legal de ninguna forma restringe la manera en que deben estar relacionados esos aspectos con las pensiones, es decir, no dispone que tienen que versar necesariamente el asunto sobre el monto de la pensión, incremento, etc., por lo tanto, no se debe introducir a su texto limitaciones que no estableció el legislador, ni menos interpretarse en un sentido restringido.

De manera que, uno de los aspectos relacionados con la pensión también lo puede constituir una controversia relacionada con una prestación otorgada a los jubilados o pensionados junto con su pensión, como es el Bono de Despensa y la Previsión Social Múltiple, por el hecho de coincidir con la pensión en que son percepciones a que tienen derecho los pensionados y jubilados.

Y si bien, el Bono de Despensa y la Previsión Social Múltiple, no conforman la cuantía de la pensión, es innegable que tienen en común con la pensión, que también son percepciones otorgadas a los jubilados o pensionados,

aun cuando sean adicionales a ésta, lo que indefectiblemente indica una relación con la pensión.

Siendo que la naturaleza de esas prestaciones como adicionales a la pensión, no impide que tengan relación con ésta, en razón de que dicha relación puede surgir con motivo de tratarse de percepciones, que son pagadas a los pensionados y jubilados junto con su pensión.

Para sostener lo anterior, se debe acudir al artículo 57, último párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada, aplicada en la revisión fiscal 21/2015, que dispone lo siguiente:

"Artículo 57. La cuota mínima y máxima de las pensiones, con excepción de las concedidas por riesgo del trabajo, serán fijadas por la Junta Directiva del Instituto, pero la máxima no podrá exceder del 100% del sueldo regulador a que se refiere el artículo 64, aún en el caso de la aplicación de otras leyes.

"Asimismo, la cuota diaria máxima de pensión, será fijada por la Junta Directiva del Instituto, pero ésta no podrá exceder de hasta la suma cotizable en los términos del artículo 15 de esta Ley.

"La cuantía de las pensiones se aumentará anualmente conforme al incremento que en el año calendario anterior hubiese tenido el Índice Nacional de Precios al Consumidor, con efectos a partir del día primero del mes de enero de cada año.

"En caso de que en el año calendario anterior el incremento del Índice Nacional de Precios al Consumidor resulte inferior a los aumentos otorgados a los sueldos básicos de los trabajadores en activo, las cuantías de las pensiones se incrementarán en la misma proporción que estos últimos.

"De no ser posible la identificación del puesto, para el incremento que corresponde a la pensión respectiva, se utilizará el Índice Nacional de Precios al Consumidor como criterio de incremento.

"Los jubilados y pensionados tendrán derecho a una gratificación anual igual en número de días a las concedidas a los trabajadores en activo, según la cuota diaria de su pensión. Esta gratificación deberá pagarse en un cincuenta por ciento antes del quince de diciembre y el otro cincuenta por ciento a más tardar el quince de enero, de conformidad con las disposiciones que dicte la Junta Directiva. <u>Asimismo, tendrán derecho en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a</u>

los trabajadores en activo siempre y cuando resulten compatibles a los pensionados."

El mismo texto contiene el artículo 43 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se Expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que se aplicó en el asunto relacionado con la revisión fiscal 13/2015, al establecer lo siguiente:

"Prestaciones complementarias
"Sección I
"Gratificación anual

"Artículo 43. Los pensionados tendrán derecho a una gratificación anual igual en número de días a la concedida a los trabajadores en activo, según la cuota diaria de su pensión, de conformidad con lo que establezca el decreto que anualmente expide el Ejecutivo Federal para tales efectos.

"Esta gratificación deberá pagarse en un cincuenta por ciento antes del quince de diciembre y el otro cincuenta por ciento a más tardar el quince de enero del año siguiente, conforme a los mecanismos de pago que determine la Secretaría.

"Asimismo, los pensionados tendrán derecho en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles."

De los artículos anteriormente transcritos, se puede desprender que efectivamente, los jubilados y pensionados tienen derecho en proporción a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo siempre y cuando resulten compatibles a los pensionados.

Entonces, si los conceptos de Bono de Despensa y Previsión Social Múltiple constituyen esas prestaciones en dinero a que también tienen derecho los jubilados o pensionados e incluso los tribunales contendientes en las revisiones fiscales de mérito, aceptan que los actores los venían percibiendo en su carácter de pensionados, porque obraban en los autos de cada juicio de nulidad respectivo, el pago de éstos en los recibos correspondientes; es evidente que, la controversia relativa al incremento de esos conceptos son aspectos relacionados con la pensión.

Lo que incluso se corrobora con las normas invocadas en la sentencia dictada por la Sala Fiscal en el juicio de nulidad de origen impugnada en la revisión fiscal 13/2015 del índice del Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa, en donde se sostuvo:

• Que los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública publicados durante los años 2011 al 2014, tienen por objeto establecer las reglas para el otorgamiento de las remuneraciones de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, en el que establecen que las remuneraciones se integran por percepciones ordinarias en numerario como el sueldo, salarios y prestaciones, y que en concreto, el personal de mando, enlace y operativo reciben una cantidad por concepto de ayuda para Despensa y el personal operativo como prestación una cantidad por concepto de Previsión Social Múltiple, de acuerdo con los artículos 1, 15, A., I., b), 30 y 32 de dicho Manual vigente en el año 2011.

• Que dichos conceptos atendieron a la calidad de un pensionado, ya que así se contempló en los acuerdos emitidos por la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del veintitrés de octubre de mil novecientos ochenta y nueve al veintiocho de febrero de dos mil siete, en los que en esencia, se reconocieron los conceptos de Bono de Despensa y Previsión Social Múltiple; aunado a que el artículo 94 del Manual de Procedimiento de Pensiones Directas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el cual, aun cuando fue abrogado de acuerdo al artículo tercero transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, era orientador en la resolución, pues se desprendía que se estableció, que a partir del día en que el ex-trabajador adquiriera la calidad de pensionista directo, el Instituto se obligaría a cubrir entre otros, los conceptos de pensión, bono de despensa y previsión social múltiple, cuyo monto lo proporcionaría la Junta Directiva.

De ahí que los citados conceptos, aun siendo adicionales a la pensión, están relacionadas con ésta, por ser otorgadas a los jubilados y pensionados, esto es, su relación con la pensión radica en que coinciden en cuanto a que constituyen percepciones que deberán recibir los jubilados o pensionados.

Máxime que tampoco se pierde de vista que se hizo hincapié incluso en la resolución de la revisión fiscal 21/2015 del índice del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa, que la demandada al contestar la demanda en el juicio de nulidad de origen correspondiente, refirió que esos conceptos

se generaron como apoyo a las pensiones mínimas que se pagaban como cargo al patrimonio del Instituto, lo que hace aún más evidente la relación de dichos conceptos con la pensión, aun cuando se traten de prestaciones adicionales a ésta.

Por tanto, si en un juicio de nulidad la materia lo constituye la legalidad o nulidad del rechazo de la autoridad demandada para incrementar las prestaciones de Bono de Despensa y Previsión Social Múltiple de los actores en su carácter de pensionados, y éste declara la nulidad parcial de ese acto impugnado, sí es procedente la revisión fiscal dado que dichas prestaciones tienen como común denominador que son percibidas por pensionados, al igual que la pensión, de ahí que se traten de aspectos relacionados con la pensión que éstos reciben.

La conclusión a la que se arribó en esta resolución, deriva de la naturaleza coincidente entre las prestaciones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado a las que se refiere el artículo 63, fracción VI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con los conceptos de Bono de Despensa y Previsión Social Múltiple, pues a pesar de ser prestaciones adicionales a la pensión como ambos Tribunales contendientes reconocen, aun así, la resolución que dirime la controversia respecto a pagar al jubilado o pensionado su incremento, es de aquellos asuntos que versan sobre aspectos relacionados con las pensiones otorgadas por dicho Instituto, dado que no dejan de ser percepciones a que tienen derecho los pensionados, quien a su vez obtienen también su pensión, cumpliendo así con el requisito para la procedencia de la revisión fiscal.

Además de sostener que no procede la revisión fiscal sobre asuntos que versan sobre el tema de los incrementos de los conceptos de Bono de Despensa y Previsión Social Múltiple por no ser un aspecto relacionado con la pensión que otorga al mencionado Instituto, con base a que no formaron parte de su monto, se estaría involucrando el fondo del asunto, ya que la postura de la autoridad demandada en cada caso, fue negar que se tuviera a derecho ese incremento por parte del actor o jubilado, por estimar precisamente, que no conformaba parte del monto de la pensión que debería percibir; de ahí que al desechar la revisión fiscal bajo esa consideración se estaría sentado un criterio respecto a la compatibilidad de las citadas prestaciones que repercutiría en la pretensión de la actora de tener derecho a obtener sus incrementos, tema que tiene relación con el fondo del asunto.

NOVENO.—DECISIÓN.

Así las cosas, se estima que el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es el siguiente:

REVISIÓN FISCAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "CUANDO EL ASUNTO VERSE… SOBRE CUALQUIER ASPECTO RELACIONADO CON PENSIONES QUE OTORGA EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO", CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 63, FRACCIÓN VI, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO. Del precepto referido deriva que podrá promoverse el recurso de revisión fiscal ante el Tribunal Colegiado de Circuito contra las sentencias definitivas que emitan el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que versen sobre "cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado."; sin embargo, esta porción normativa no establece que para la procedencia del recurso, la sentencia impugnada deba tratar sólo sobre la pensión otorgada por el citado Instituto, sino como literalmente lo indica, basta con que verse sobre aspectos relacionados con las pensiones otorgadas; por tanto, cualquier aspecto relacionado con éstas que fuera dilucidado en la sentencia impugnada, es suficiente para que proceda la revisión fiscal, como lo es la controversia sobre incrementos de las prestaciones en dinero a que tienen derecho los jubilados y pensionados, en concreto, el Bono de Despensa y la Previsión Social Múltiple, pues son aspectos relacionados con la pensión otorgada por el ISSSTE, ya que aunque no la conformen para fijar su cuantía, tienen en común con aquella que también son percepciones otorgadas a los jubilados o pensionados, aun cuando sean adicionales a aquélla, pues de acuerdo con los artículos 57, último párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el 31 de marzo de 2007 y 43 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los jubilados y pensionados tienen derecho en proporción a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 226, fracción III, de la Ley de Amparo, así como 41 Bis y 41 Ter, fracción I, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 3 del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Integración y Funcionamiento de los Plenos de Circuito, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno del Decimocuarto Circuito en el Estado, en la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—De conformidad con lo establecido en el artículo 219 de la Ley de Amparo, remítase la tesis que aquí se sustenta a la dependencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación encargada del *Semanario Judicial de la Federación*, para su publicación.

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

Así, lo resolvió el Pleno del Decimocuarto Circuito, por mayoría de dos votos de los Magistrados: Gabriel Alfonso Ayala Quiñones y Raquel Flores García (presidenta), y con voto en contra del Magistrado Jorge Enrique Eden Wynter García; quienes firman con la secretaria que da fe, licenciada Vanessa Cano Pinelo, hasta hoy cinco de octubre de dos mil quince, en que las labores lo permitieron, con las adecuaciones realizadas a la tesis PC.XIV.J/5 A (10a.), propuestas por la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

REVISIÓN FISCAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "CUANDO EL ASUNTO VERSE... SOBRE CUALQUIER ASPECTO RELACIONADO CON PENSIONES QUE OTORGA EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO", CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 63, FRACCIÓN VI, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO. Del precepto referido deriva que podrá promoverse el recurso de revisión fiscal ante el Tribunal Colegiado de Circuito contra las sentencias definitivas que emitan el Pleno, las Secciones de

la Sala Superior o las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que versen sobre "cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado."; sin embargo, esta porción normativa no establece que para la procedencia del recurso, la sentencia impugnada deba tratar sólo sobre la pensión otorgada por el citado Instituto, sino como literalmente lo indica, basta con que verse sobre aspectos relacionados con las pensiones otorgadas; por tanto, cualquier aspecto relacionado con éstas que fuera dilucidado en la sentencia impugnada, es suficiente para que proceda la revisión fiscal, como lo es la controversia sobre incrementos de las prestaciones en dinero a que tienen derecho los jubilados y pensionados, en concreto, el Bono de Despensa y la Previsión Social Múltiple, pues son aspectos relacionados con la pensión otorgada por el ISSSTE, ya que aunque no la conformen para fijar su cuantía, tienen en común con aquella que también son percepciones otorgadas a los jubilados o pensionados, aun cuando sean adicionales a aquélla, pues de acuerdo con los artículos 57, último párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el 31 de marzo de 2007 y 43 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los jubilados y pensionados tienen derecho en proporción a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles.

PLENO DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO.
PC.XIV. J/5 A (10a.)

Contradicción de tesis 3/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa, así como Civil y Administrativa, ambos del Décimo Cuarto Circuito. 7 de septiembre de 2015. Mayoría de dos votos de los Magistrados Gabriel Alfonso Ayala Quiñones y Raquel Flores García. Disidente: Jorge Enrique Eden Wynter García. Ponente: Raquel Flores García. Secretaria: Vanessa Cano Pinelo.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver la revisión fiscal 13/2015, y el diverso sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver la revisión fiscal 21/2015.

Esta tesis se publicó el vienes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

REVISIÓN FISCAL. DICHO RECURSO ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO, POR HABER OPERADO LA PRESCRIPCIÓN DEL CRÉDITO FISCAL DETERMINADO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 1/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA, Y CIVIL Y ADMINISTRATIVA, AMBOS DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO. 7 DE SEPTIEMBRE DE 2015. MAYORÍA DE DOS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS RAQUEL FLORES GARCÍA Y JORGE ENRIQUE EDEN WYNTER GARCÍA. DISIDENTE: GABRIEL ALFONSO AYALA QUIÑONES. PONENTE: JORGE ENRIQUE EDEN WYNTER GARCÍA. SECRETARIO: MARIO ANDRÉS PÉREZ VEGA.

Mérida, Yucatán. Acuerdo del Pleno del Decimocuarto Circuito, correspondiente al día **siete de septiembre de dos mil quince**.

VISTO, para resolver los autos de la contradicción de tesis número 1/2015; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—Mediante oficio 166/2015 presentado el veinticinco de marzo de dos mil quince en la Oficialía de Partes de este Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, los Magistrados que integran este tribunal con fundamento en los artículos 226, fracción III, 227, fracción III, de la Ley de Amparo, en relación con el 37, fracción IX, tercer párrafo y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, denunciaron una probable contradicción de criterios entre los sustentados por dicho órgano jurisdiccional, al resolver las revisiones fiscales ********** y **********, y las diversas revisiones fiscales números ********** y ********** del índice del Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa, ambos de este propio circuito.

El oficio de denuncia es del tenor siguiente:

"Los suscritos Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 226, fracción III, 227, fracción III, de la Ley de Amparo en relación con el 37, fracción IX, tercer párrafo y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y tal como está ordenado en las ejecutorias de fechas doce de marzo de este año, dictadas en los autos de las revisiones fiscales 55/2014 y 56/2014, del índice del órgano jurisdiccional

que integramos, por este conducto comparecemos ante usted, a fin de denunciar ante ese Pleno de Circuito que usted preside, una contradicción de criterios suscitada entre los citados asuntos y los emitidos por el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver los expedientes relativos a las revisiones fiscales 15/2014 y 16/2014, en donde se abordó el mismo tema tratado en los asuntos indicados en líneas precedentes.—En efecto, se estima que en el caso se actualiza una contradicción de criterios entre los citados órganos colegiados, porque mientras que en las revisiones fiscales 55/2014 y 56/2014, del índice del órgano jurisdiccional que integramos, se determinó desechar por improcedentes los referidos recursos, en razón de que si bien es verdad que en el fallo en ellos recurridos se declaró la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas y el crédito fiscal determinado rebasaba la cuantía establecida en la fracción I del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, lo cierto es que en dicha sentencia no se analizó la sustancia o fondo del asunto en el que se declarare un derecho o se exigiera el cumplimiento de una obligación; esto es, la nulidad decretada no derivó de alguna ilegalidad del crédito fiscal determinado, antecedente de las resoluciones finales controvertidas, sino de la extinción por prescripción del crédito que le antecedió; de manera que, en virtud de lo anterior, el órgano colegiado que representamos consideró, que en el caso, el requisito de excepcionalidad previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no se satisfizo, lo que tornó en improcedentes los medios de defensa intentados por una parte, por el director jurídico de la Agencia de Administración Fiscal de Yucatán, en representación de la autoridad demandada director de recaudación de la citada agencia y, por la otra, por el administrador local jurídico de Mérida en el Estado de Yucatán, en suplencia por ausencia de la autoridad demandada jefe del Servicio de Administración Tributaria, contra la sentencia de treinta de mayo de dos mil catorce, dictada por la Sala Regional Peninsular del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los autos del expediente 13/6168-16-01-01-07-OT.—Ahora bien, por su parte, el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa de este circuito, al resolver los recursos de revisión fiscales 15/2014 y 16/2014, de su índice, interpuestos por el director jurídico de la Agencia de Administración Fiscal de Yucatán, en representación de la autoridad demandada y por el administrador local jurídico de Mérida, en suplencia por ausencia del jefe del Servicio de Administración Tributaria, en los que se abordó el mismo tema que en los asuntos en primer término mencionados, los consideró procedentes –atendiendo a la cuantía– pero infundados y, por ende, confirmó la sentencia recurrida; es decir, en el mismo caso, entró al estudio de fondo del asunto, con lo cual implícitamente consideró al tema de la prescripción como una cuestión de fondo y no como un vicio de forma que impida

el análisis del asunto.—En vista de lo anterior, se considera que se está ante una contradicción de criterios respecto del tema de la procedencia o improcedencia del recurso de revisión fiscal cuando en el juicio de nulidad se haya declarado la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, al actualizarse la extinción por prescripción del crédito que le antecedió, y que debe ser dilucidado; motivo por el cual se denuncia ante usted la presente contradicción de criterios para los efectos legales conducentes.—Se adjunta al presente oficio de denuncia, copias certificadas de las ejecutorias dictadas en los autos de las revisiones fiscales 55/2014 y 56/2014."

SEGUNDO.——Mediante proveído de veintisiete de marzo de dos mil quince, la presidenta del Pleno del Decimocuarto Circuito admitió a trámite la denuncia de posible contradicción de tesis formulada por los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa de este circuito; asimismo, ordenó solicitar a los presidentes de los Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa, y Civil y Administrativa de este propio circuito, copia certificada de las resoluciones dictadas en los asuntos mencionados en el resultando que precede, así como que informaran si el criterio sustentado en los mismos se encontraba vigente o, en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado; lo anterior originó la formación del expediente de contradicción de tesis **1/2015**.

TERCERO.—Recibidas las copias certificadas de las resoluciones e informes solicitados, en el sentido de que los criterios sustentados en los asuntos relativos se encuentran vigentes, la presidenta del Pleno del Decimocuarto Circuito turnó los presentes autos al Magistrado Jorge Enrique Eden Wynter García, para que formule el proyecto de resolución correspondiente; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno del Decimocuarto Circuito es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 225, 226, fracción III y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, décimo primero transitorio, párrafos segundo y tercero, del decreto por el que se expidió la nueva Ley de Amparo, publicado en el Diario Oficial de la Federación de dos de abril de dos mil trece, 41 Bis, 41 Bis 2 y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, publicado el veintisiete de febrero del año que transcurre, por tratarse de una posible contradicción entre criterios sustentados por

Tribunales Colegiados de este circuito, al resolver asuntos en materia administrativa.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, quienes están facultados para denunciar la posible contradicción de criterios, en términos del artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Para determinar si existe la contradicción de tesis, es preciso conocer de dónde derivaron los criterios emitidos por los órganos colegiados en cuestión.

El Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver el **recurso de revisión fiscal** **********, en sesión de doce de marzo de dos mil quince, en la parte que interesa determinó:

"TERCERO.—**Análisis de procedencia.** Resulta innecesario transcribir y analizar tanto las consideraciones que sustentan la sentencia recurrida, como los agravios expresados en su contra, toda vez que el presente recurso es improcedente y, por tanto, debe desecharse, ya que si bien en dicho fallo se declaró la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas, y el crédito fiscal determinado (**********) rebasa la cuantía establecida en la fracción I del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, lo cierto es que en dicha sentencia no se analizó la sustancia o fondo del asunto.—En efecto, de la lectura integral de la sentencia recurrida, se advierte que la Sala Fiscal consideró ilegales las resoluciones impugnadas en el juicio natural (consistentes en el mandamiento de ejecución y el acta de requerimiento de pago y embargo dictados en el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivo un crédito fiscal determinado a la actora), toda vez que, a decir de dicha Sala, transcurrió el plazo de cinco años previsto en el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, sin que la autoridad demandada hubiere gestionado el cobro del aludido crédito, configurándose así su extinción por prescripción; por lo que conforme a lo establecido en los ordinales 51, fracción IV y 52, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, estimó que procedía declarar la nulidad lisa y llana de los actos administrativos controvertidos.—Ahora bien, la Segunda Sala del Máximo Tribunal de nuestro País, dispuso en la jurisprudencia 2a./J. 150/2010, que el recurso de revisión fiscal es improcedente contra las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que sólo declaren la nulidad del acto administrativo impugnado por falta de fundamentación y motiva-

ción.—En ese sentido, la ejecutoria que dio vida jurídica a la indicada jurisprudencia, reiteró el carácter excepcional del recurso de revisión fiscal y estableció que en los supuestos en que la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa detecte la carencia de fundamentación y motivación del acto impugnado, el aludido medio de defensa resulta improcedente por no colmarse presuntivamente los requisitos de importancia y trascendencia que deben caracterizar a ese tipo de resoluciones, pues la inexistencia de un pronunciamiento en cuanto al fondo, hace innecesaria una revisión posterior, al ser previsible que sólo se redundaría en lo ya resuelto.—También se puntualizó en dicho criterio, que el estudio de los aspectos atinentes a la motivación y fundamentación deben confiarse plenamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como también que la procedencia del recurso debe reservarse a aquellos asuntos en los que, por su importancia y trascendencia, lo resuelto en el fallo impugnado tenga un impacto en las materias que el legislador consideró importantes, de acuerdo con el catálogo a que se contrae el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.—La citada jurisprudencia, publicada en la página 694 del Tomo XXXII, diciembre de 2010, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 163273, es del tenor literal siguiente: 'REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.—Conforme al artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dado el carácter excepcional de ese medio de defensa, en los casos en los que dichas sentencias decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por falta de fundamentación y motivación, la revisión fiscal resulta improcedente por no colmarse presuntivamente los requisitos de importancia y trascendencia que deben caracterizar a ese tipo de resoluciones, pues la intención del legislador fue autorizar la apertura de una instancia adicional en aras de que el pronunciamiento que hiciese el revisor contuviera una decisión de fondo y siendo evidente que el examen de dichas causas de anulación no conduce a la declaración de un derecho ni a la inexigibilidad de una obligación, ya que no resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, sino que solo se limita al análisis de la posible carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal, como son la fundamentación y la motivación, aspectos cuyo estudio corresponde plenamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin necesidad de una revisión posterior, al ser previsible que solo se redundaría en lo resuelto.'.—Asimismo, en la diversa jurisprudencia 2a./J. 88/2011, la propia Segunda Sala, determinó que la jurisprudencia transcrita en el párrafo que antecede, es aplicable en todos los supuestos materiales previstos en el

artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en los que se declare la nulidad de una resolución impugnada por vicios meramente formales.—Dicha tesis, visible en la página 383 del Tomo XXXIV, agosto de 2011, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 161191, es de rubro y contenido siguientes: 'REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010).—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la indicada jurisprudencia, sostuvo que conforme al citado numeral, en los casos en los que las sentencias recurridas decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales, como es la falta o indebida fundamentación y motivación, la revisión fiscal resulta improcedente por no colmar los requisitos de importancia y trascendencia, pues en esos supuestos no se emite una resolución de fondo, al no declararse un derecho ni exigirse una obligación, sino solo evidenciarse la carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal. Ahora bien, como en la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 256/2010 de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 150/2010, la Segunda Sala, en uso de sus facultades legales, abarcó todos los casos en los que la anulación derive de vicios formales, al margen de la materia del asunto, es evidente que el referido criterio jurisprudencial es aplicable en todos los supuestos materiales previstos en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en los que se declare la nulidad de una resolución impugnada por vicios meramente formales.'.—En conclusión, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias analizadas, sostuvo que el recurso de revisión fiscal es improcedente cuando se interpone contra sentencias que decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales y por no colmar los requisitos de importancia y trascendencia, pues en esos supuestos no se emite una resolución de fondo al no declararse un derecho ni exigirse una obligación, al margen de la materia del asunto.—En tales condiciones, los referidos criterios son aplicables cuando, como en el caso concreto, la sentencia que declara la nulidad lisa y llana obedece a que se determinó que al haberse extinguido por prescripción el crédito fiscal fincado a la actora, resultaban ilegales los actos dictados en el procedimiento administrativo de ejecución para hacerlo efectivo, como son el mandamiento de ejecución y el acta de requerimiento de pago y embargo controvertidos, por lo que ante ello procedía decretar dicha nulidad, en términos de los artículos 51,

fracción IV y 52, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso.—Decisión que, como puede apreciarse, no resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso y no se emite un pronunciamiento de fondo en el que se declare un derecho o se exija el cumplimiento de una obligación, ya que la nulidad decretada no derivó de alguna ilegalidad del crédito fiscal determinado, antecedente de las resoluciones finales controvertidas, sino que, como afirmó la propia Sala, de la extinción por prescripción del crédito que le antecedió, y no de las ulteriores resoluciones para hacerlo efectivo; de manera que el requisito de excepcionalidad previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no se satisface, lo que torna improcedente el medio de defensa intentado.—Tiene aplicación al caso, la tesis sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, publicada en la página 1551 del Libro XVII, Tomo 2, febrero de 2013, Décima Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 2002914, que este tribunal comparte, de epígrafe y sinopsis: 'REVISIÓN FISCAL. CONTRA LA SENTENCIA QUE DECLARA LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, ES IMPROCEDENTE DICHO RECURSO POR EL SOLO HECHO DE ACTUALIZARSE LA PRESCRIPCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN [APLICACIÓN ANALÓGICA DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 118/2012 (10a.)].—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 209/2012, determinó que tratándose de la sentencia que declara la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, por actualizarse la caducidad prevista en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y sin hacer un pronunciamiento en torno a la legalidad o ilegalidad del procedimiento administrativo, el recurso de revisión fiscal interpuesto en su contra es improcedente, por no colmarse los requisitos de importancia y trascendencia, en virtud de que la actualización de la caducidad no implica la declaración de un derecho ni la exigibilidad de una obligación, ya que no se resolvió sobre el contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, esto es, no se emitió una resolución de fondo, al advertirse una violación cometida en el procedimiento administrativo de origen; criterio que quedó reflejado en la jurisprudencia 2a./J. 118/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIV, Tomo 2, noviembre de 2012, página 1487, de rubro: «REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR HABER OPERADO LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN.». Consecuentemente, cuando la Sala Fiscal declara la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, por el solo hecho de actualizarse la prescripción prevista en el artículo 146 del

Código Fiscal de la Federación, procede la aplicación analógica del citado criterio jurisprudencial obligatorio, para concluir que el recurso de revisión fiscal interpuesto contra la sentencia relativa es improcedente, sin que sea óbice que las figuras de caducidad y de prescripción tengan naturaleza y génesis distintas, pues al margen de ello, ambas hacen incobrable el crédito, y en las sentencias que sólo determinen la configuración de una u otra no se hace la declaración de un derecho ni la exigibilidad de una obligación, esto es, no se emite una resolución sobre el fondo del asunto, como lo precisa la ejecutoria de la contradicción de tesis aludida.'.—Así las cosas, lo que procede es desechar por improcedente la revisión fiscal intentada."

Idénticas consideraciones sostuvo el citado órgano jurisdiccional al resolver el diverso **recurso de revisión fiscal** **********, en sesión de la misma fecha.

Por su parte, el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver el **recurso de revisión fiscal** **********, en sesión de dos de julio de dos mil catorce, en la parte que interesa consideró:

"TERCERO.—**Procedencia.** Antes de analizar los agravios propuestos en el escrito de revisión, se estima relevante examinar si el presente recurso es o no procedente, por constituir una cuestión de orden público, en términos de la jurisprudencia número 45/2001 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aplicada por analogía, visible en la página 427, Tomo XIV, octubre de 2001, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* y en su edición electrónica –antes IUS– con número de registro digital: 188503, que dice: 'REVISIÓN FISCAL. SU PROCEDENCIA DEBE ESTUDIARSE DE OFICIO, CON INDEPENDENCIA DE QUE LA AUTORIDAD INCONFORME PRECISE O NO LA O LAS HIPÓTESIS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 248 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE CONSIDERE QUE SE ACTUALIZAN EN EL CASO.—Si se toma en consideración, por un lado, que conforme a lo dispuesto en el artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las reglas establecidas en la Ley de Amparo para el trámite del recurso de revisión en amparo indirecto son aplicables al de la revisión prevista en el diverso 248 del Código Fiscal de la Federación en todo lo que no sea incompatible con su naturaleza y, por otro, que el examen oficioso de la procedencia de aquel recurso, en términos de lo dispuesto en los artículos 90, primer párrafo, en relación con el 73, *in fine*, de la citada ley, no lo es, resulta inconcuso que es válido que dicho estudio se haga en la revisión fiscal, pues el mencionado numeral 248 no condiciona el análisis de su procedencia, al hecho de que la autoridad recurrente señale especí-

ficamente la hipótesis que considere aplicable; sin embargo, debe destacarse que dicho estudio no puede hacerse de oficio en la hipótesis prevista en la fracción II del precepto citado, pues en este caso el legislador obliga a la autoridad recurrente a razonar la importancia y trascendencia del asunto, para efectos de la admisión del recurso.'.—Así como de la diversa jurisprudencia 71/2011, de la propia Sala, consultable en la página 326, Tomo XXXIII, junio de 2011, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* y en su edición electrónica –antes IUS– con número de registro digital: 161765, que a continuación se transcribe: 'REVISIÓN FISCAL. EL ESTUDIO OFICIOSO DE SU PROCEDENCIA DEBE HACERSE AUNQUE LA AUTORIDAD RECURRENTE NO EXPRESE ARGUMENTOS PARA UBICAR EL RECURSO EN ALGUNO DE LOS SUPUESTOS DEL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALVO QUE SE TRATE DEL DE SU FRACCIÓN II.—Conforme a las jurisprudencias 2a./J. 45/2001 y 2a./J. 193/2007 de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la procedencia del recurso de revisión fiscal debe examinarla el Tribunal Colegiado de Circuito de oficio, independientemente de que si la autoridad inconforme precisó o no el supuesto legal que consideró aplicable, e inclusive cuando haya señalado un ordenamiento diverso para apoyar la procedencia de dicho medio de defensa, caso en el cual ese órgano jurisdiccional debe superar tal inexactitud. En este tenor, en un avance progresivo sobre lo sostenido en dichos criterios, el indicado estudio oficioso debe hacerse aunque no se expresen argumentos para ubicar el recurso en alguno de los supuestos del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, salvo que se trate del de su fracción II, caso en el cual el legislador obligó a la recurrente a razonar la importancia y trascendencia del asunto para efectos de la admisión del recurso, en el entendido de que cuando el órgano jurisdiccional federal estime que el asunto procede por ubicarse en alguno de los otros postulados establecidos en el numeral referido, debe fundamentar la procedencia y realizar el análisis relativo; sin embargo, cuando advierta que el asunto no se ubica en alguno de los supuestos de procedencia del indicado precepto legal, no necesariamente debe exponer las razones por las cuales el asunto no se sitúa en cada uno de los establecidos por el legislador, pues la falta de pronunciamiento expreso es indicativa de que no se actualizó alguna de las premisas de procedencia del dispositivo legal.'.—Así, debe decirse que es procedente el presente recurso de revisión fiscal, dado que en el juicio de nulidad se controvirtieron actos de la autoridad fiscal de una entidad federativa coordinada en ingresos federales, así como porque el inconforme apoya el recurso en el supuesto de procedencia previsto en el inciso e) de la fracción III del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al estimar que se cometieron violaciones en el fallo impugnado, lo anterior aunado a que se trata de un asunto de naturaleza fiscal que afectan el interés

fiscal de la Federación, como lo prevé el inciso f) de dicha fracción.—Son aplicables por analogía dada la similitud de lo previsto en el artículo 63, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con el contenido del numeral 248, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil cinco, las jurisprudencias 202/2008 y 203/2008 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en la página 669, Tomo XXIX, enero de 2009, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* y en su edición electrónica –antes IUS– con números de registros digitales: 168027 y 168028, respectivamente, con rubros y textos siguientes: 'REVISIÓN FISCAL. EL SUPUESTO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 248, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, SE REFIERE AL ORIGEN Y A LA NATURALEZA FISCAL DEL ASUNTO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005).—De la interpretación histórica del artículo 248, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, se advierte que el recurso de revisión fiscal tiene un carácter restrictivo y que su procedencia se encuentra determinada por dos elementos concomitantes: el origen y la naturaleza fiscal de la resolución materia de examen en la sentencia definitiva impugnada. Por tanto, para la procedencia de dicho recurso deben verificarse los requisitos indicados por lo que, atendiendo a su origen, la resolución debe emitirse por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, y en razón de su naturaleza, ésta debe ser fiscal en términos de los supuestos a que se refieren los incisos de la propia fracción III citada. Esto es, no basta que la resolución se emita por alguna de las autoridades indicadas, sino además es necesario que se atienda a la sustancia de lo decidido en la sede administrativa o contenciosa, la cual se encuentra circunscrita a la materia fiscal.'. y 'REVISIÓN FISCAL. EL ARTÍCULO 248, FRACCIÓN III, INCISO E), DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, ESTABLECE UN PRESUPUESTO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO, SIEMPRE Y CUANDO SE RELACIONE CON ALGÚN OTRO DE LOS PREVISTOS EN LOS DIVERSOS INCISOS DE DICHA FRACCIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005).—Una nueva reflexión lleva a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a apartarse del criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 12/99, de rubro: «REVISIÓN FISCAL. EL ARTÍCULO 248, FRACCIÓN III, INCISO E), DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 1997, NO ESTABLECE UN PRESUPUESTO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO, SINO UNA CONDICIÓN PARA OBTENER RESOLUCIÓN FAVORABLE.», consistente en que el artículo 248, fracción III, inciso e), del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, no constituye un presupuesto de procedencia, sino una condición

para obtener una sentencia favorable, para establecer que el referido inciso sí constituye un supuesto de procedencia del recurso, siempre y cuando se relacione con algún otro supuesto de los previstos en los diversos incisos de esa fracción.'."

Similares consideraciones expuso el aludido Tribunal Colegiado, al resolver el diverso **recurso de revisión fiscal** **********, en sesión de la misma fecha.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** Como cuestión previa, es necesario determinar si la presente denuncia de contradicción de tesis reúne o no los requisitos para su existencia.

Con tal propósito, es pertinente tener en cuenta el artículo 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Federal, el cual ordena:

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

"Cuando los Plenos de Circuito de distintos circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

"...

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción."

El precepto constitucional transcrito regula la figura de la contradicción de tesis surgida entre cuerpos colegiados sobre una misma situación jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, debiendo destacarse que, por "tesis" se entiende la posición que, manifestada mediante una serie de proposiciones que se expresan con el carácter de propias, adopta el tribunal en la solución de un negocio jurídico.

Asimismo, del referido artículo se infiere que la determinación que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Plenos de Circuito adopten, al resolver la contradicción, debe precisar el criterio que en el futuro deberá prevalecer con el carácter de jurisprudencia, sin afectar las situaciones jurídicas concretas resultantes de las sentencias opuestas, con el objeto de que exista certeza jurídica en relación con el problema debatido.

En este sentido, resulta aplicable la jurisprudencia 1a./J. 47/97 sustentada por la Primera Sala de nuestro Más Alto Tribunal, publicada en la página 241 del Tomo VI, diciembre de 1997, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU NATURALEZA JURÍDICA.—El artículo 197-A de la Ley de Amparo dispone que: 'Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el procurador general de la República, los mencionados tribunales o los Magistrados que los integren, o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, la que decidirá cuál tesis debe prevalecer ... La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias contradictorias ...'. La fracción VIII, último párrafo y la fracción IX del artículo 107 constitucionales establecen, como regla general, la inimpugnabilidad de las resoluciones que en materia de amparo pronuncien los Tribunales Colegiados y, como caso de excepción, en los supuestos que la propia Constitución y la ley relativa

establecen. Consecuentemente, la contradicción de tesis no constituye un recurso de aclaración de sentencia ni de revisión, sino una forma o sistema de integración de jurisprudencia, cuya finalidad es preservar la unidad de interpretación de las normas que conforman el orden jurídico nacional, decidiendo los criterios que deben prevalecer cuando existe oposición entre los que sustenten los mencionados órganos jurisdiccionales en torno a un mismo problema legal, sin que se afecten las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen emitido dichos criterios."

Al interpretar el citado artículo constitucional y el diverso 197-A de la Ley de Amparo anterior a la vigente (cuyo contenido se reproduce sustancialmente en los numerales 226, fracción III y último párrafo, y 227, fracción III, de la citada legislación en vigor) el Máximo Tribunal del País ha considerado que para que exista materia sobre la cual pronunciarse, esto es, para que se pueda dilucidar cuál tesis debe prevalecer como jurisprudencia en un caso determinado de contradicción, debe existir cuando menos formalmente oposición de criterios jurídicos respecto de una misma situación jurídica controvertida; asimismo, para que se surta la procedencia de la contradicción, por regla general, la oposición debe suscitarse entre las consideraciones, razonamientos o interpretaciones vertidas dentro de la parte considerativa de las sentencias respectivas, pues precisamente esas consideraciones constituyen las tesis sustentadas por los órganos jurisdiccionales.

De lo expuesto se infiere que para la existencia de la contradicción de tesis se requiere la concurrencia de los siguientes supuestos:

a) Que al resolver los negocios jurídicos sometidos a su jurisdicción, los respectivos Tribunales Colegiados de Circuito examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y adopten posiciones o criterios discrepantes.

b) Que la discrepancia de criterios se presente en las consideraciones jurídicas de las sentencias respectivas.

c) Que la diferencia de posiciones adoptadas provenga del estudio de los mismos elementos.

Asimismo, es relevante precisar que es criterio del Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que, para tener por configurada la contradicción de tesis es innecesario que los elementos fácticos analizados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sean idénticos, pues lo trascendente es que el criterio jurídico establecido por ellos en un tema similar sea discordante esencialmente.

Cabe advertir que la regla de mérito no es absoluta, pues el Tribunal Pleno dejó abierta la posibilidad de que previsiblemente cuando la cuestión fáctica analizada sea relevante e incida en el criterio al cual arribaron los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, sin ser rigorista, es válido declarar la inexistencia de la contradicción de tesis denunciada.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 72/2010, emitida por el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 7 del Tomo XXXII, agosto de 2010, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se

examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

Del mismo modo, resulta ilustrativa la tesis P. XLVII/2009 del Tribunal Pleno, consultable en la página 67 del Tomo XXX, julio de 2009, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que a la letra reza:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímbolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente

identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."

Así, como la jurisprudencia 1a./J. 23/2010 sustentada por la Primera Sala de nuestro Más Alto Tribunal, publicada en la página 123 del Tomo XXXI, marzo de 2010, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro 165076, de rubro y contenidos siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.'. Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto 'contradictorio' ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, que es generar seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación

está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes."

Hechas las precisiones anteriores, conviene determinar los elementos jurídicos y fácticos que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes consideraron en sus respectivas resoluciones.

El Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, en las revisiones fiscales ********** y ********** determinó:

• Que si bien es cierto en la sentencia recurrida se declaró la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas, cuya cuantía (**********) rebasaba la establecida en la fracción I del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; también lo es que en dicha sentencia no se analizó la sustancia o fondo del asunto.

• Que lo anterior era así, porque de la lectura integral del fallo rebatido, advirtió que la Sala Fiscal consideró ilegales las resoluciones impugnadas en el juicio natural (consistentes en el mandamiento de ejecución y el acta de requerimiento de pago y embargo dictados en el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivo un crédito fiscal determinado a la actora), toda vez que, a decir de dicha Sala, transcurrió el plazo de cinco años previsto en el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, sin que la autoridad demandada hubiere gestionado el cobro del aludido crédito, configurándose así su extinción por prescripción; por lo que conforme a lo establecido en los ordinales 51, fracción IV y 52, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, estimó que procedía declarar la nulidad lisa y llana de los actos administrativos controvertidos.

• Que la Segunda Sala del Máximo Tribunal de nuestro País, dispuso en la jurisprudencia 2a./J. 150/2010, de rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", que el recurso de revisión fiscal es improcedente contra las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que sólo declaren la nulidad del acto administrativo impugnado por falta de fundamentación y motivación.

• Que la ejecutoria que dio vida jurídica a la indicada jurisprudencia, reiteró el carácter excepcional del recurso de revisión fiscal y estableció que

en los supuestos en que la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa detecte la carencia de fundamentación y motivación del acto impugnado, el aludido medio de defensa resulta improcedente por no colmarse presuntivamente los requisitos de importancia y trascendencia que deben caracterizar a ese tipo de resoluciones, pues la inexistencia de un pronunciamiento en cuanto al fondo, hace innecesaria una revisión posterior, al ser previsible que sólo se redundaría en lo ya resuelto.

• También se puntualizó en dicho criterio, que el estudio de los aspectos atinentes a la motivación y fundamentación deben confiarse plenamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como también que la procedencia del recurso debe reservarse a aquellos asuntos en los que, por su importancia y trascendencia, lo resuelto en el fallo impugnado tenga un impacto en las materias que el legislador consideró importantes, de acuerdo con el catálogo a que se contrae el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

• Que en la diversa jurisprudencia 2a./J. 88/2011, de rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SOLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010).", la propia Segunda Sala determinó que esta jurisprudencia es aplicable en todos los supuestos materiales previstos en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en los que se declare la nulidad de una resolución impugnada por vicios meramente formales.

• Que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias analizadas, sostuvo que el recurso de revisión fiscal es improcedente cuando se interpone contra sentencias que decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales y por no colmar los requisitos de importancia y trascendencia, pues en esos supuestos no se emite una resolución de fondo al no declararse un derecho ni exigirse una obligación, al margen de la materia del asunto.

• Que los referidos criterios son aplicables cuando, como en el caso concreto, la sentencia que declara la nulidad lisa y llana obedece a que se determinó que al haberse extinguido por prescripción el crédito fiscal fincado a la actora, resultaban ilegales los actos dictados en el procedimiento administrativo de ejecución para hacerlo efectivo, como son el mandamiento de

ejecución y el acta de requerimiento de pago y embargo controvertidos, por lo que ante ello procedía decretar dicha nulidad, en términos de los artículos 51, fracción IV y 52, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

• Que dicha decisión, como puede apreciarse, no resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso y no se emite un pronunciamiento de fondo en el que se declare un derecho o se exija el cumplimiento de una obligación, ya que la nulidad decretada no derivó de alguna ilegalidad del crédito fiscal determinado, antecedente de las resoluciones finales controvertidas, sino que, como afirmó la propia Sala, de la extinción por prescripción del crédito que le antecedió, y no de las ulteriores resoluciones para hacerlo efectivo; de manera que no se satisfacía el requisito de excepcionalidad previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

• Que en atención a los razonamientos anteriores procedía desechar por improcedentes los medios de defensa intentados.

Por su parte, el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa, al resolver las revisiones fiscales ********** y **********, expuso, en resumen, las consideraciones jurídicas y fácticas siguientes:

• Que los recursos de revisión fiscal eran procedentes dado que en el juicio de nulidad se controvirtieron actos de la autoridad fiscal de una entidad federativa coordinada en ingresos federales, así como porque los inconformes apoyan los medios de defensa en el supuesto de procedencia previsto en el inciso e) de la fracción III del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al estimar que se cometieron violaciones en el fallo impugnado; aunado a que se trata de un asunto de naturaleza fiscal que afecta el interés fiscal de la Federación, como lo prevé el inciso f) de dicha fracción.

El estudio de las ejecutorias de los Tribunales Colegiados de Circuito citados permite concluir que sí existe la contradicción de tesis denunciada.

Veamos por qué:

Del contenido de las resoluciones emitidas por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa de este circuito, se advierte que determinó **desechar por improcedentes** las revisiones fiscales, en razón de que si bien es verdad que en la sentencia recurrida se declaró la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas, cuya cuantía rebasaba la establecida en la

fracción I del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, lo cierto es que en dicho fallo no se analizó la sustancia del asunto, es decir, no se resolvió respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, pues no se emitió un pronunciamiento de fondo en el que se declare un derecho o se exija el cumplimiento de una obligación; esto es, la nulidad decretada no derivó de alguna ilegalidad del crédito fiscal determinado, antecedente de las resoluciones finales controvertidas, sino de la extinción por prescripción del crédito que les antecedió; de manera que, en virtud de lo anterior, el órgano colegiado consideró, que no se satisfizo el requisito de excepcionalidad previsto en el invocado precepto legal.

En cambio, el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa de este circuito, al resolver las revisiones fiscales que ante él se interpusieron, en las que se abordó el mismo tema que en los asuntos en primer término mencionados, los consideró **procedentes** –dado que en el juicio de nulidad se controvirtieron actos de la autoridad fiscal de una entidad federativa coordinada en ingresos federales, así como porque los inconformes apoyan los medios de defensa en el supuesto de procedencia previsto en el inciso e) de la fracción III del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al estimar que se cometieron violaciones en el fallo impugnado; aunado a que se trataba de un asunto de naturaleza fiscal que afectaba el interés fiscal de la Federación, como lo prevé el inciso f) de dicha fracción– **pero infundados** y, por ende, confirmó la sentencia recurrida.

De los anteriores argumentos torales, se puede obtener que la contradicción entre los criterios emitidos por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa y el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa, ambos de este circuito, radica en que, el primero, señaló que cuando la Sala Fiscal declara la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas –a pesar de que la cuantía del asunto rebase la establecida en la fracción I del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo– por el solo hecho de actualizarse la prescripción prevista en el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, el recurso de revisión fiscal interpuesto en contra de la sentencia relativa es **improcedente**, pues ello, no implica la declaración de un derecho ni la exigibilidad de una obligación, esto es, no se emite una resolución sobre el fondo del asunto; en tanto el segundo tribunal nombrado, en el mismo caso, consideró que la revisión fiscal era **procedente** –en términos de lo previsto en los incisos e) y f) de la fracción III del citado numeral 63– **pero infundada**, pues al entrar al estudio de fondo del asunto, desestimó los agravios planteados y, por ende, confirmó la sentencia recurrida; con

lo cual de manera implícita consideró al tema de la prescripción como una cuestión de fondo y no como un vicio de forma que impida el análisis del asunto.

Así, se concluye que el primer tribunal citado considera que cuando en la sentencia dictada por la Sala Fiscal se declara la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada por haber prescrito el crédito fiscal, la revisión fiscal es improcedente, pues no se trata de una resolución sobre el fondo del asunto; mientras que el segundo nombrado, al estimar que, en ese supuesto, dicho medio de defensa es procedente –con fundamento en la fracción III, incisos e) y f), del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo– tácitamente, no comparte esa postura.

Como se ve, al margen de que uno de los criterios contendientes sea implícito, lo cierto es que se trata de la misma cuestión jurídica, abordada con los mismos elementos de estudio y que dio origen a posiciones discrepantes, es decir, el criterio adoptado por cada órgano jurisdiccional derivó del análisis de un mismo punto de derecho, empero, sus conclusiones resultaron disímiles; de ahí que deba concluirse que existe la contradicción de tesis denunciada.

Tiene aplicación al caso, la jurisprudencia P./J. 93/2006 emitida por el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 2/2006, visible en la página 5 del Tomo XXVIII, julio de 2008, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 169334, que dice:

"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."

Sin que sea óbice para que la denuncia de contradicción de tesis sea procedente, el que los criterios antagonistas no constituyan jurisprudencia o que de ellos no hubiere derivado alguna tesis aislada, toda vez que los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, y último párrafo, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo en vigor, que establecen el procedimiento para resolverla, no imponen dicho requisito.

Resulta aplicable al caso, la jurisprudencia 1a./J. 129/2004 emitida por la Primera Sala de nuestro Más Alto Tribunal, visible en la página 93 del Tomo XXI, enero de 2005, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 179633, que a la letra reza:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA.—Adicionalmente al criterio establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 76, para que la denuncia de contradicción de tesis sea procedente, no se requiere que los criterios que se consideren opuestos constituyan jurisprudencia, toda vez que los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, que establecen el procedimiento para resolverla, no imponen dicho requisito."

QUINTO.—**Puntos sujetos a contradicción.** De lo anteriormente manifestado, este Pleno del Decimocuarto Circuito estima que el punto de divergencia a dilucidar en esta ejecutoria consiste en determinar:

Si cuando en la sentencia dictada por la Sala Fiscal se declara la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada por haber prescrito el crédito fiscal determinado, el recurso de revisión fiscal que se interponga en su contra es improcedente, pues no se trata de una resolución sobre el fondo del asunto; lo anterior, a pesar de que la cuantía del asunto rebase la establecida en la fracción I del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; o, por el contrario. Si en ese supuesto, dicho medio de defensa es **procedente**, con fundamento en la fracción III, incisos e) y f), del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo[1] (considerando implícitamente que en la sentencia recurrida se resolvió el fondo del asunto).

SEXTO.—**Estudio de fondo.** Ahora bien, debe de prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de este Pleno del Decimocuarto Circuito, que esencialmente coincide con el adoptado por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa de este propio circuito.

En efecto, en aras de informar su sentido, es conveniente, en principio, efectuar las siguientes reflexiones:

La contradicción de tesis estriba en determinar si es procedente la revisión contencioso administrativa interpuesta contra una sentencia en la que

[1] "Artículo 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6o. de esta ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:
"…
"III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:
"…
"e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
"f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación."

se declaró la nulidad de la resolución impugnada por haberse configurado la extinción por prescripción del crédito fiscal determinado a la contribuyente, o si es improcedente dicho medio de impugnación porque no se trata de una resolución sobre el fondo del asunto, debido a que la nulidad del acto administrativo fue por vicios formales.

Para hacer un pronunciamiento sobre el particular, resulta indispensable destacar, en principio, que los criterios que la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido en relación con la improcedencia de la revisión fiscal interpuesta contra la declaratoria de nulidad de una resolución por vicios formales, derivó del carácter excepcional de ese medio de defensa, por lo que determinó que éste sólo podía ser procedente atento a la cuantía del asunto o a su importancia y trascendencia, que ameritara la instauración de una instancia adicional.

También se decidió que dicho recurso sería improcedente en los supuestos en los que la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa detectara la falta o indebida fundamentación y motivación del acto impugnado, al margen de la materia de que tratara la resolución relativa, pues en ese tipo de sentencias no se emitía pronunciamiento alguno que implicara la declaración de un derecho ni la inexigibilidad de una obligación, ya que no se resolvía respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, sino que solamente se limitaba al análisis de la posible carencia de determinadas formalidades elementales que debía revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal.

Se sostuvo además, que siempre que no hubiera un pronunciamiento de fondo, resultaba improcedente la revisión fiscal, conclusiones que dieron origen a las jurisprudencias 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011, derivadas de las contradicciones de tesis 256/2010 y 136/2011, de rubros y textos siguientes:

"REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.—Conforme al artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dado el carácter excepcional de ese medio de defensa, en los casos en los que dichas sentencias decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por falta de fundamentación y motivación, la revisión fiscal resulta improcedente por no colmarse presuntivamente los requisitos de importancia y trascendencia que deben caracterizar a ese tipo de resoluciones, pues la intención del legislador fue au-

torizar la apertura de una instancia adicional en aras de que el pronunciamiento que hiciese el revisor contuviera una decisión de fondo y siendo evidente que el examen de dichas causas de anulación no conduce a la declaración de un derecho ni a la inexigibilidad de una obligación, ya que no resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, sino que sólo se limita al análisis de la posible carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal, como son la fundamentación y la motivación, aspectos cuyo estudio corresponde plenamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin necesidad de una revisión posterior, al ser previsible que sólo se redundaría en lo resuelto."[2]

"REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010).— La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la indicada jurisprudencia, sostuvo que conforme al citado numeral, en los casos en los que las sentencias recurridas decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales, como es la falta o indebida fundamentación y motivación, la revisión fiscal resulta improcedente por no colmar los requisitos de importancia y trascendencia, pues en esos supuestos no se emite una resolución de fondo, al no declararse un derecho ni exigirse una obligación, sino sólo evidenciarse la carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal. Ahora bien, como en la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 256/2010 de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 150/2010, la Segunda Sala, en uso de sus facultades legales, abarcó todos los casos en los que la anulación derive de vicios formales, al margen de la materia del asunto, es evidente que el referido criterio jurisprudencial es aplicable en todos los supuestos materiales previstos en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en los que se declare la nulidad de una resolución impugnada por vicios meramente formales."[3]

---

[2] Publicada en la página 694 del Tomo XXXII, diciembre de 2010, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 163273.

[3] Consultable en la página 383 del Tomo XXXIV, agosto de 2011, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 161191.

Ahora bien, como se ha venido exponiendo, en las ejecutorias que participan en esta contradicción se analizó la procedencia de la revisión contencioso administrativa interpuesta contra la sentencia que declara la nulidad del acto administrativo impugnado por considerar actualizada la figura de la prescripción del crédito fiscal.

Esa nulidad se basó en que la Sala Regional Peninsular del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin hacer un pronunciamiento en torno a la legalidad o ilegalidad de las resoluciones controvertidas (consistentes en el mandamiento de ejecución y el acta de requerimiento de pago y embargo dictados en el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales determinados a las sociedades actoras contribuyentes), consideró en términos generales –previo análisis de las constancias de autos y la realización de los cómputos respectivos– que transcurrió el plazo de cinco años previsto en el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, sin que la autoridad demandada hubiere gestionado el cobro de los aludidos créditos, configurándose así su extinción por prescripción; por lo que procedía declarar la nulidad lisa y llana de los actos administrativos impugnados.

Como ya se hizo mención, el recurso de revisión interpuesto por la autoridad demandada contra ese fallo, fue declarado como procedente por uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, en virtud de que consideró que la nulidad no había sido por vicios formales; sin embargo, el otro declaró su improcedencia al considerar lo contrario.

En esa línea argumentativa resulta innegable que sí se actualizó la figura de la prescripción en el procedimiento administrativo, que dio lugar a declarar la nulidad lisa y llana de las resoluciones reclamadas; luego, el recurso de revisión fiscal previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no es procedente, pues no se colman los requisitos de importancia y trascendencia que se exigen, en virtud de que la actualización de la prescripción no implica la declaración de un derecho, ni la exigibilidad de una obligación, dado que como se explicó, al haber considerado la Sala Fiscal que se configuraba dicha figura extintiva, es indiscutible que no resolvió respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, esto es, no emitió una resolución de fondo, toda vez que sólo concluyó que los créditos fiscales se habían extinguido por prescripción, al haber transcurrido el plazo de cinco años previsto en el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, sin que la autoridad demandada hubiere gestionado el cobro de los mismos.

Es decir, si la Sala Fiscal no se pronunció en relación con el fondo del asunto, pues se insiste, actualizándose la figura de la prescripción no se ana-

liza la legalidad de las resoluciones impugnadas; entonces, es incuestionable que no se emite criterio respecto de la existencia o inexistencia de las infracciones que originaron los créditos fiscales determinados a la parte actora, al declararse su extinción y, por esa razón, el recurso de revisión que se interpone contra la sentencia que declara la nulidad lisa y llana de las resoluciones controvertidas, no satisface el requisito establecido en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tornándose improcedente el medio de defensa de que se trata.

Se sostiene tal aserto, pues como se ha venido exponiendo, la Segunda Sala ya emitió criterio en el sentido de que es improcedente la revisión fiscal interpuesta contra las sentencias que decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales, pues no se emite una resolución de fondo al no declararse un derecho ni exigirse una obligación, y que también es improcedente ese medio de impugnación, cuando como en la especie, no se colman los requisitos de importancia y trascendencia en ese tipo de resoluciones, al no declararse un derecho, ni exigirse el cumplimiento de una obligación.

En esa tesitura, en el caso que se analiza, en el que no hubo un pronunciamiento de fondo porque respecto de los créditos fiscales determinados operó la institución jurídica de la prescripción, que dio lugar a la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas en el juicio contencioso, el requisito de excepcionalidad que se exige en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no se satisface; de tal suerte que el recurso de revisión que interpone la autoridad demandada contra la sentencia de nulidad, resulta improcedente, sirviendo de apoyo a esta decisión, precisamente los criterios vinculatorios, cuyos textos se reprodujeron con antelación.

Cobra aplicación al caso, por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 118/2012 (10a.) de la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 209/2012, consultable en la página 1487 del Libro XIV, Tomo 2, noviembre de 2012, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 2002195, que dice:

"REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR HABER OPERADO LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN.— La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011, sostuvo que el recurso de revisión fiscal es improcedente cuando se interpone contra sentencias que decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales y por no colmar los requisitos de importancia y trascendencia, pues en esos supuestos

no se emite una resolución de fondo al no declararse un derecho ni exigirse una obligación, al margen de la materia del asunto. En este sentido, los referidos criterios son aplicables cuando la sentencia que declara la nulidad lisa y llana obedece a que se actualizó la figura de la caducidad en el procedimiento administrativo de origen, en términos de lo previsto en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues en este supuesto no se resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso y no se emite un pronunciamiento de fondo en el que se declare un derecho o se exija el cumplimiento de una obligación; de manera que el requisito de excepcionalidad previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no se satisface, lo que torna improcedente el medio de defensa intentado."

Sin que sea óbice a lo anterior el que las figuras de caducidad y de prescripción, establecidas en los artículos 67, primer párrafo,[4] y 146, primer párrafo,[5] del código tributario federal, cuenten con naturaleza y génesis distintas, pues al margen de dichas diferencias, ambas figuras hacen incobrable el crédito, y en las sentencias que sólo determinen la configuración de una u otra, no se hace la declaración de un derecho ni la exigibilidad de una obligación, esto es, no se emite una resolución sobre el fondo del asunto, como se determinó en la ejecutoria de la que emanó la tesis de jurisprudencia reproducida en el parágrafo anterior.

Finalmente, tampoco obsta a esta conclusión, que en los oficios de revisión las autoridades recurrentes pretendan justificar la procedencia de ese medio de defensa afirmando que se ubica en los supuestos previstos en el artículo 63, fracciones I y III, incisos e) y f), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al estimar por una parte, que se cometieron violaciones en los fallos impugnados y, por otra, que se trata de asuntos de naturaleza fiscal que afectan el interés fiscal de la Federación; habida cuenta que en la jurisprudencia 2a./J. 88/2011, relacionada con la aplicación de la diversa 2a./J. 150/2010 (ambas ya transcritas), se reiteró la improcedencia de la revisión fiscal contra las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que sólo declaren la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales **en cualquiera de los supuestos materiales previstos**

[4] "Artículo 67. Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, se extinguen en el plazo de cinco años contados a partir del día siguiente a aquel en que."

[5] "Artículo 146. El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años."

en el citado numeral 63, por tanto, si como ya se explicó, la nulidad decretada en la especie no implica el análisis de fondo de la controversia planteada, es evidente que el medio de defensa de que se trata resulta improcedente.

En mérito de lo hasta aquí expuesto, se estima que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis que sustenta este Pleno de Circuito, en los siguientes términos:

REVISIÓN FISCAL. DICHO RECURSO ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO, POR HABER OPERADO LA PRESCRIPCIÓN DEL CRÉDITO FISCAL DETERMINADO. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011, sostuvo que el recurso de revisión fiscal es improcedente contra sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales, porque no se colman los requisitos de importancia y trascendencia, pues en esos supuestos no se emite una resolución de fondo al no declararse un derecho ni exigirse una obligación, al margen de la materia del asunto. En este sentido, los referidos criterios son aplicables cuando la sentencia sólo declara la nulidad lisa y llana del acto administrativo por haber operado la figura de la prescripción del crédito fiscal determinado, en términos del artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, pues en este supuesto no se resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso y no se emite un pronunciamiento de fondo en el que se declare un derecho o se exija el cumplimiento de una obligación; de manera que el requisito de excepcionalidad previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no se satisface, lo que torna improcedente el recurso.

Por lo expuesto y fundado, y con apoyo además en los artículos 226, fracción III, de la Ley de Amparo en vigor, así como 41 Bis y 41 Ter, fracción I, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 3o. del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Integración y Funcionamiento de los Plenos de Circuito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil quince; se **resuelve**:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno del Decimocuarto Circuito, conforme a la tesis que ha quedado redactada en la parte final del último considerando de esta resolución.

TERCERO.—De conformidad con lo establecido en el artículo 219 de la Ley de Amparo vigente, remítase la tesis que aquí se sustenta a la dependencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación encargada del *Semanario Judicial de la Federación*, para su publicación.

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

Así, por unanimidad de tres votos, en cuanto a la decisión de declarar existente la contradicción de tesis, lo resolvió el Pleno del Decimocuarto Circuito, que integran los Magistrados Jorge Enrique Eden Wynter García (ponente), Gabriel Alfonso Ayala Quiñones y Magistrada Raquel Flores García (presidenta); y por mayoría de votos, en cuanto al tema del fondo del asunto, de los Magistrados Jorge Enrique Eden Wynter García (ponente) y Raquel Flores García (presidenta), en contra del voto del Magistrado Gabriel Alfonso Ayala Quiñones, quien emite voto particular, firmando los Magistrados junto con la secretaria de Acuerdos licenciada Vanessa Cano Pinelo, quien da fe hasta hoy ocho de octubre de dos mil quince, en que las labores lo permitieron, con las adecuaciones realizadas a la tesis PC.XIV. J/4 A (10a.), propuestas por la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado Gabriel Alfonso Ayala Quiñones, integrante del Pleno de Circuito en representación del Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, en la contradicción de tesis 1/2015.

Consideraciones previas. El tema central en esta contradicción de tesis se generó con motivo de las posturas antagónicas que sustentaron los Tribunales Colegiados de este Decimocuarto Circuito, en Materias Penal y Administrativa, por un lado, y en Materias Civil y Administrativa, por el otro, sobre el tema de procedencia del recurso de revisión fiscal cuando se reclama en juicio contencioso resoluciones dictadas en el procedimiento de ejecución relacionadas con el cobro de créditos fiscales firmes, por cuanto el primero, al resolver dos de ellos, decidió desecharlos con el argumento básico de que la prescripción de esos créditos –así resuelto por la a quo– no constituía una cuestión de fondo, sino de forma, en aplicación de las jurisprudencias 2a./J. 150/2010 y 2a./J.88/2011 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO

DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN." y "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010)."

El otro tribunal, al cual represento en el Pleno de Circuito, al resolver también dos recursos, los estimó procedentes por su cuantía y porque en las resoluciones impugnadas en el juicio contencioso se cometieron violaciones que afectaban el interés del fisco –en cuanto **se declaró procedente el derecho del actor a que no le sea exigido el cobro de un crédito fiscal firme**–, en términos del artículo 63, fracción III, incisos e) y f), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sin razonar sobre si se trataba de violaciones formales o de fondo, la declaración de nulidad lisa y llana por la a quo, en virtud de que habían prescrito los créditos fiscales, cuyo cobro se exigía mediante el procedimiento de ejecución.

En vista de lo anterior, esto es, ante la falta de dicho pronunciamiento específico, el tribunal que represento, después que se le notificó la presente contradicción de tesis, en sesión de veinte de mayo del año en curso, resolvió la revisión fiscal 6/2015, ocasión en la que reflexionó sobre el tema en cuestión, es decir, sobre si la prescripción de marras constituía una cuestión formal o de fondo, en cuyo quehacer jurídico decidió reiterar su criterio en el sentido de que es procedente la revisión fiscal, con base en las siguientes consideraciones:

"En este contexto, el artículo 63, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece lo siguiente:

"'Artículo 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6o. de esta ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

"'...

"'III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

"'a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

"'...

"'d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

"'e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

"'f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación …'

"En este punto de la procedencia de la revisión fiscal es importante reflexionar acerca de las diferencias existentes entre las figuras de caducidad y prescripción, a fin de establecer por qué en el caso de la prescripción no es posible aplicar de manera analógica la jurisprudencia 2a./J. 118/2012, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE SOLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR HABER OPERADO LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN.'

"Así, para establecer las diferencias, entre una figura y otra, es conveniente transcribir, en lo que interesa, la contradicción de tesis 11/99, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 15/2000, de la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal, de título: 'PRESCRIPCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. EL PLAZO PARA QUE SE INICIE ES LA FECHA EN QUE EL PAGO DE UN CRÉDITO DETERMINADO PUDO SER LEGALMENTE EXIGIBLE.', en la que se determinó:

"'A fin de resolver la presente contradicción de criterios, es conveniente analizar la naturaleza de las figuras de la prescripción y la caducidad, particularmente en la materia fiscal, así como su evolución en el Código Fiscal de la Federación.

"'La palabra caducidad deriva del término latino ***caducus*** que significa perder su fuerza una ley o un derecho. Extinguirse un derecho, una facultad, una instancia o un recurso (Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima primera edición, página 353).

"'La caducidad se entiende como una sanción por falta de ejercicio oportuno de un derecho (Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, 1992, página 371). Es pues, un medio de extinción de derechos por efectos de su no ejercicio, durante el tiempo que para hacerlo concede la ley.

"'Esta figura jurídica pertenece al derecho procesal o adjetivo, a diferencia de la prescripción que pertenece al derecho sustantivo.

"'En materia fiscal, la caducidad, siguiendo lo dispuesto por el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, puede definirse como la sanción que se impone al fisco por su inactividad y que **implica la extinción de las facultades para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios**, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones.

"'La palabra prescripción deriva del término latino ***prescribiere*** que significa adquirir un derecho real o extinguirse un derecho o acción de cualquier clase por el transcurso del tiempo en las condiciones previstas por la ley (*Diccionario de la Lengua Española*, página 1660).

"'La prescripción tiene su origen en el derecho civil. Siguiendo lo dispuesto en los artículos 1135 y 1136 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, se puede definir como el medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley. La adquisición de bienes en virtud de la posesión se llama prescripción positiva y la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento se llama prescripción negativa.

"'En materia fiscal también existe esta figura jurídica (artículos 22 y 146 del Código Fiscal de la Federación), pero sólo en su modalidad negativa o liberatoria, es decir, como un medio para que el deudor (llámese fisco o contribuyente) se libere de obligaciones.

"'Ahora bien, el derogado Código Fiscal de 1938, en su artículo 55, disponía que la prescripción de la facultad de las autoridades fiscales para determinar en cantidad líquida las prestaciones tributarias y la prescripción de los créditos mismos, era excepción que podía oponerse como extintiva de la acción fiscal. Esto es, daba un tratamiento similar a dos figuras jurídicas distintas (caducidad y prescripción). Ese error fue corregido en el diverso Código Fiscal de 1967, que sustituyó al de 1938.

"'En las notas del anteproyecto del citado Código Fiscal de 1967 se afirma que "se separa la prescripción como institución de derecho sustantivo, de otra de carácter procesal que es la extinción de las facultades de las autoridades fiscales. La pérdida de facultades no debe confundirse con la prescripción, ya que esta supone la existencia de un crédito que se extinga y las facultades de la autoridad para actuar no suponen necesariamente la existencia de crédito. La pérdida de facultades por falta de su ejercicio dentro de un plazo corresponde más bien al concepto procesal de caducidad".

"'En el dictamen de la Cámara de Origen (Diputados), se asentó: "Por lo que hace a las facultades de la autoridad para determinar la existencia de obligaciones fiscales, caso distinto de la prescripción de créditos definidos, se establece (artículo 88) que las mismas se extingan en el término de 5 años no sujeto a interrupción ni suspensión. La norma expresada resulta indispensable para poner término a situaciones o posibles responsabilidades que permanecen indefinidas en el tiempo y que afectan a la seguridad jurídica y económica de los particulares."

"'En el "dictamen de primera lectura" de la Cámara Revisora (Senadores) se asentó: "En la iniciativa se unifican los plazos para que se consume la prescripción tanto a favor como en contra del fisco; se crea la caducidad de la facultad de la autoridad administrativa para determinar créditos fiscales."

"'Con base en lo anterior, en el citado Código Fiscal de 1967, en su artículo 32, se estableció un modo de **extinción de los créditos fiscales**, o sea, el derecho de los particulares para que en el término de cinco años, por prescripción, se extingan sus obligaciones ante el fisco federal **y los créditos a favor de éste por impuestos, derechos, productos o aprovechamientos**. Y en su artículo 88 se estableció que las facultades de la Secretaría de Hacienda para determinar la existencia de obligaciones fiscales, señalar las bases de su liquidación o fijarlas en cantidad líquida, para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, así como las facultades de verificar el cumplimiento o incumplimiento de dichas disposiciones, se extinguen en el término de cinco años.

"'...

"'Para corroborar las anteriores afirmaciones, resulta necesario hacer el estudio pormenorizado de los mencionados artículos 67 y 146 del Código Fiscal de la Federación.

"'El artículo 67 prevé la extinción de las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, denominándola expresamente en sus párrafos octavo y noveno como caducidad. El mencionado numeral está ubicado en el título tercero llamado «De las facultades de las autoridades fiscales», lo que confirma que regula esa figura jurídica de carácter procesal, **pues es claro que las aludidas facultades del fisco se ejercen dentro del procedimiento de fiscalización**.

"'Dicho artículo señala el término de cinco años para que se extingan o caduquen esas facultades del fisco. Para el cómputo del plazo de cinco años, el numeral en comento prevé cuatro supuestos: el primero, comenzarán a contar a partir del día siguiente a aquel en que se presentó la declaración de ejercicio cuando se tenga obligación de hacerlo (extinguiéndose por ejercicios completos); en el segundo supuesto, comenzarán a contar a partir del día siguiente en que se presentó o debió haberse presentado la declaración o aviso que corresponda a una contribución que no se calcule por ejercicios, o bien, a partir de que se causaron las contribuciones cuando no exista obligación de pagarlas mediante declaración; en el tercer supuesto, comenzarán a contar a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera cometido la infracción a las disposiciones fiscales, o bien, en que hubiese cesado su consumación o realizado la última conducta o hecho; y en el cuarto caso, comenzarán a contar a partir del día siguiente al en que se levante el acta de incumplimiento de la obligación garantizada, tratándose de la exigibilidad de fianzas a favor de la Federación para garantizar el interés fiscal.

"'Este plazo de cinco años para que opere la caducidad de las facultades del fisco, se prolonga a diez años en los casos siguientes: 1. Cuando el contribuyente no haya presentado su solicitud en el Registro Federal de Contribuyentes. 2. Cuando el contribuyente no lleve contabilidad o no la conserve durante el plazo legal. En las dos hipótesis anteriores se entiende la prolongación del plazo porque el fisco no cuenta con los elementos suficientes para ejercer sus facultades. 3. Cuando el contribuyente no presente alguna declaración del ejercicio estando obligado a ello. Para este último caso, el citado artículo señala que el plazo de diez años se computará a partir del día siguiente a aquel en que se debió haber presentado la declaración del ejercicio. **Precisa destacar aquí, que ese término de diez años sigue siendo para que el fisco ejercite sus facultades y en su caso, realice la determinación o liquidación correspondiente, pero obviamente puede ejercitarlas en cualquier momento a partir de que fenezca el plazo con que cuenta el contribuyente para presentar su declaración** (antes no, porque el particular está en posibilidad de cumplir con la obligación).

"'El plazo de la caducidad se reduce a tres años en los casos de responsabilidad solidaria y empieza a contar a partir de que la garantía del interés fiscal se estime insuficiente.

"'El mismo artículo 67 señala que el plazo de la caducidad no está sujeto a interrupción, pero sí puede suspenderse cuando se ejerzan las facultades de comprobación de las autoridades fiscales a que se refieren las fracciones II, III y IV del artículo 42 (cuando

se requiera a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros para que exhiban la contabilidad, datos o informes, cuando se practiquen visitas o se revisen los dictámenes formulados por contadores públicos) o cuando se interponga algún recurso administrativo o juicio, a condición de que cada seis meses se levante cuando menos un acta parcial o final. Aquí, conviene precisar que la suspensión sólo indica que habiendo iniciado el término de la caducidad, no podrá computarse el lapso que duró suspendida, pero desapareciendo la suspensión, seguirá computándose el plazo ya iniciado; en cambio, la interrupción obligaría a que iniciara de nuevo el término para que se actualice la caducidad, por lo que al proscribirse esta figura, se protege la seguridad jurídica, pues el contribuyente tiene la seguridad de que mientras el fisco no ejercite sus facultades, la caducidad se consumará en los plazos establecidos en la ley.

"'El mismo artículo 67 establece que las facultades de las autoridades para investigar hechos constitutivos de delitos no se extinguirán conforme a lo ahí previsto. Al respecto, hay que atender a lo dispuesto en el artículo 100 del propio Código Fiscal de la Federación.

"'Por último, el numeral 67 concede a los contribuyentes la facultad de solicitar la declaratoria de que ha operado la caducidad de las facultades del fisco. Esto es, los particulares no tienen que esperar necesariamente a que la autoridad fiscal, en ejercicio de sus facultades, les determine un crédito, sino que pueden solicitar la declaratoria de que ha operado la caducidad con la única condición de que haya transcurrido el término que para tal efecto establece la ley.

"'Sólo resta aclarar que conforme a lo precisado anteriormente, la caducidad de las facultades del fisco puede hacerse valer vía acción antes de que se ejerzan, mediante un procedimiento ante las propias autoridades fiscales, quienes deberán dictar resolución antes de cuatro meses o se entenderá que se actualiza la negativa ficta y contra esa negativa procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, o bien, en vía de excepción, cuando habiéndose ejercitado esas facultades se estime que ya había operado la caducidad, a través de los recursos correspondientes o del juicio de nulidad ante el citado tribunal.

"'Por su parte, el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación contiene una norma de carácter sustantivo, pues prevé la extinción de los créditos fiscales por el transcurso del tiempo (cinco años). A esa extinción la denomina expresamente como prescripción. El mencionado numeral está ubicado en el capítulo III, llamado "Del procedimiento administrativo de ejecución" y establece que el término para que se actualice la figura de la prescripción, inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido. Al hablarse de pago, se entiende que previamente fue determinado un crédito, por lo que no puede sostenerse, válidamente, que el citado numeral se refiera a la extinción de las facultades del fisco.

"'El mismo artículo establece que el término de la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que se notifique al deudor, o por el reconocimiento de este respecto de la existencia del crédito. Aquí, sí se prevé la interrupción del término de la prescripción, al parecer, porque el contribuyente ya tiene la certeza de que se le determinó un crédito y sólo falta hacerlo efectivo. Si se prohibiera la interrupción del término de la prescripción, sería muy probable que en la mayoría de los casos se actualizara, pues bastaría que el particular hiciera valer algún medio de defensa y que éste se prolongara, como es común, más allá del término de cinco años.

"'Por último, precisa destacar que el citado artículo 146 prevé que la facultad para hacer efectivo el crédito **puede hacerse** valer, al igual que la caducidad de las facultades del fisco, vía acción ante las propias autoridades fiscales cuando no se ha cobrado el crédito, o **vía excepción cuando se pretenda cobrar, a través de los recursos correspondientes o del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación**.

"'Con base en las anteriores consideraciones, se concluye que para que inicie el término de cinco años a que se refiere el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, a fin de que pueda estimarse actualizada la prescripción, **es necesario que exista previamente la determinación de un crédito**, debidamente notificado al contribuyente y que éste no realice el pago correspondiente o garantice su monto dentro del plazo de cuarenta y cinco días que le confiere el artículo 65 del mismo ordenamiento legal, pues de otra manera no se entendería que el mencionado ordenamiento legal distinguiera entre caducidad y prescripción y que el citado artículo 146 hablara de «crédito fiscal» y de que el término para su «prescripción» inicia a partir de la fecha en que el «pago» pudo ser legalmente exigido.'

"Establecido lo anterior, podemos concluir que la caducidad es una institución de carácter procesal creada por el derecho tributario para sancionar a las autoridades hacendarias por falta del ejercicio oportuno de sus facultades de inspección, comprobación, determinación y sanción conferidas por la legislación, respecto de las obligaciones fiscales a cargo de los habitantes de la República, por lo que al actualizarse no resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso y no se emite un pronunciamiento de fondo en el que se declare un derecho o se exija el cumplimiento de una obligación; de manera que el requisito de excepcionalidad previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no se satisface y, por ende, no resulta procedente la revisión fiscal, tal como lo estableció la jurisprudencia 2a./J. 118/2012 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR HABER OPERADO LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN.'

"'En cambio, la figura de prescripción en materia fiscal, tal como lo determina el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, extingue el crédito fiscal, es decir, la obligación transformada en crédito y, en consecuencia, ésta se destruye con la prescripción, razón por la cual, sí actualiza el supuesto de procedencia previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al contener un pronunciamiento de fondo, ejercido vía acción o excepción, consistente en que se declara la pérdida de un derecho, o bien, que no se puede exigir ya el cumplimiento de una obligación, tomando en consideración que la prescripción en materia fiscal es negativa. Y tan fue una cuestión de fondo que la actora hizo valer la prescripción en su primer concepto de anulación y su contraparte formuló argumentos tendentes a demostrar que no había operado dicha figura extintiva, que fueron desestimados.

"Por lo anterior, cabe considerar que el presente recurso es procedente, toda vez que la sentencia recurrida declaró la prescripción del crédito fiscal y, por ende, la nulidad lisa y llana del mandamiento de ejecución materia del juicio de nulidad, por lo que se actualiza la hipótesis prevista en la disposición recién transcrita."

Fijación de la litis. En concreto, la litis se hace consistir en lo siguiente:

El Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa, al resolver las revisiones fiscales ********** y **********, sobre el tema de trato **fijó su postura en los términos siguientes**:

a) Que si bien la cuantía del asunto superaba la establecida en la fracción I del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, también lo era que en la sentencia recurrida no se analizó la sustancia o fondo del asunto.

b) La razón: porque la a quo consideró ilegales las resoluciones impugnadas ante ella debido a la prescripción para que la autoridad competente gestionara el cobro de los créditos fiscales correspondientes, lo cual la condujo a declarar la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas. Por consiguiente, desechó dichos recursos.

c) Le sirvió de sustento para ello las jurisprudencias 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto señalan el carácter excepcional del recurso de revisión fiscal y establecen que es improcedente en los supuestos en que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa resuelvan que la resolución impugnada carece de fundamentación y motivación, en virtud de que no existe pronunciamiento de fondo en el que se declare un derecho o se exija el cumplimiento de una obligación.

d) En consecuencia, consideró desechar los recursos por cuanto, al operar la prescripción para el cobro de los créditos fiscales relativos, no se había resuelto de fondo la pretensión del actor.

Por su parte, **el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa**, al resolver las revisiones fiscales 15/2014 y 16/2014, sobre la temática de trato adoptó la postura de que la decisión de prescripción para exigir el cobro de los créditos fiscales firmes constituía una decisión que afectaba el interés del fisco.

Materia de la contradicción. Pues bien, sentados los criterios de los tribunales contendientes, el tema a dilucidar consistió en determinar si constituye una cuestión de forma la declaración de prescripción de la gestión de cobro de créditos fiscales y, en consecuencia, improcedente el recurso de revisión fiscal contra esa decisión, o bien, se trata de un tema que atañe al fondo del asunto y en esas condiciones resulta procedente el citado medio de impugnación.

Criterio prevaleciente. El criterio de mis compañeros Magistrados, que integran la mayoría, fue en el sentido de que si se actualizó la figura de la prescripción del procedimiento de ejecución y, como consecuencia, la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas, entonces conforme al artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no es procedente el recurso de revisión fiscal porque no se colmaron los requisitos de importancia y trascendencia; por la básica razón de que la actualización de la prescripción no implica la declaración de un derecho, ni la exigibilidad de una obligación; en suma, que no se resolvió el contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, es decir, no se emitió una resolución de fondo, pues la Sala a quo sólo resolvió que los créditos fiscales se habían extinguido por prescripción, con base en los criterios de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que el recurso es improcedente si se interpone contra sentencias que decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales.

Voto disidente. Pues bien, en principio, se reitera que la prescripción es una cuestión sustantiva y no adjetiva como lo es la caducidad, según lo estableció la propia Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 11/99, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 15/2000, de título: "PRESCRIPCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. EL PLAZO PARA QUE SE INICIE ES LA FECHA EN QUE EL PAGO DE UN CRÉDITO DETERMINADO PUDO SER LEGALMENTE EXIGIBLE."

En segundo lugar, y en atención a la naturaleza sustantiva de la prescripción, en el caso sí hay la declaración de un derecho, en la medida que el actor reclamó en juicio contencioso el reconocimiento de su derecho de que por haber transcurrido el plazo de ley para que la autoridad le exija el cobro del crédito fiscal firme que le fincó, operó en su favor la prescripción. Tomando en consideración sobre todo que en materia fiscal opera la prescripción negativa o liberatoria.

Esta postura se sustenta en lo siguiente:

Las jurisprudencias 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ciertamente revelan que cuando las sentencias recurridas decreten la nulidad del acto administrativo por vicios meramente formales, como es la falta o indebida fundamentación y motivación, la revisión fiscal resulta improcedente por no colmar los requisitos de importancia y trascendencia, pues en estos supuestos ciertamente no se emite una resolución de fondo, al no declararse un derecho ni exigirse una obligación, sino solo evidencia la falta o insuficiencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal, lo cual torna innecesario una revisión posterior, en cuanto sólo se redundaría en lo ya resuelto.

En el caso, se sostiene que esto último no se actualiza, pues es de fondo la declaración de prescripción implica el reconocimiento del derecho del actor a la inexigibilidad –porque se trata de prescripción negativa– del crédito que se le fincó, en la medida de que con esa decisión no habrá ya nueva actuación de la autoridad para el cobro del crédito.

Es decir, la declaración de prescripción no se reduce simplemente a la falta de formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal, como ocurre con la caducidad, que por su naturaleza es una cuestión adjetiva, sino que va más allá, pues si una resolución no se dicta en el plazo de ley opera la caducidad, lo que significa que el procedimiento no fue legal porque no se observó determinada formalidad elemental que debe revestir para ser legal e impide un pronunciamiento de fondo. Lo que no sucede con la prescripción por ser una cuestión eminentemente sustantiva, ya que conlleva la declaración o reconocimiento de un derecho en favor del actor, que por lo mismo entraña una decisión de fondo.

De otro modo dicho, en este último supuesto, la pretensión del actor es que se declare que el cobro –no el crédito firme– es ilegal porque ya operó la prescripción para hacer efectivo el crédito fiscal firme; o sea, lo que persigue es que se declare un derecho en su favor: la extinción por prescripción del crédito fiscal firme, porque en sustancia reclamó que se le reconociera su derecho a que no le sea exigido por haber transcu-

rrido el plazo legal para ello, es decir, que había prescrito, pues no puede pretenderse para que se considerara que se trata de una cuestión de fondo que la nulidad derivara de la ilegalidad del crédito, por la simple y sencilla razón de que éste ya estaba firme y, al ser así no podía ser materia de litis su ilegalidad; motivo por el cual, cuando la autoridad exige su cobro y el actor reclama su derecho de que no le sea exigido, justamente porque se extinguió por prescripción, que se le reconoce y así se declara, esta determinación desfavorable a la autoridad demandada obviamente afecta el interés del fisco.

Luego, si esa fue la pretensión del actor y la que marcó el sentido de la sentencia recurrida, no puede sino considerarse que se resolvió de fondo el asunto sometido a decisión de la a quo.

En resumen: Si lo que se reclamó no fue la ilegalidad del crédito fiscal porque éste ya estaba firme y, por lo mismo, no podía ser pretensión del actor, sino el reconocimiento de su derecho a que no le sea exigido porque había prescrito, por lo que al obtener una decisión que declara ese derecho en su favor, es obvio que esa resolución afecta el interés del fisco, lo que hace necesaria una revisión posterior, pues es posible obtener un fallo que no sólo redunde en lo ya resuelto, como sucede con la falta o indebida fundamentación y motivación, en la medida que si asiste razón a la recurrente se podría avanzar más allá: hacer efectivo su derecho de cobrar el crédito.

Por consiguiente, si con la nulidad se determinó que no procedía el cobro de un crédito fiscal firme, ese pronunciamiento entraña, sin duda, una cuestión de fondo, por cuanto lo que se decidió es que no se exigiera ya dicho crédito, por lo que no podría afirmarse que de resultar fundado el recurso sólo se redundaría en lo ya resuelto, pues el cobro sería procedente.

Razón por la cual se emite el presente voto disidente.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REVISIÓN FISCAL. DICHO RECURSO ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO, POR HABER OPERADO LA PRESCRIPCIÓN DEL CRÉDITO FISCAL DETERMINADO. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011, sostuvo que el recurso de revisión fiscal es improcedente contra sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales, porque no se colman los requisitos de importancia y trascendencia, pues en esos

supuestos no se emite una resolución de fondo al no declararse un derecho ni exigirse una obligación, al margen de la materia del asunto. En este sentido, los referidos criterios son aplicables cuando la sentencia sólo declara la nulidad lisa y llana del acto administrativo por haber operado la figura de la prescripción del crédito fiscal determinado, en términos del artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, pues en este supuesto no se resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso y no se emite un pronunciamiento de fondo en el que se declare un derecho o se exija el cumplimiento de una obligación; de manera que el requisito de excepcionalidad previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no se satisface, lo que torna improcedente el recurso.

PLENO DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO.
PC.XIV. J/4 A (10a.)

Contradicción de tesis 1/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa, y Civil y Administrativa, ambos del Décimo Cuarto Circuito. 7 de septiembre de 2015. Mayoría de dos votos de los Magistrados Raquel Flores García y Jorge Enrique Eden Wynter García. Disidente: Gabriel Alfonso Ayala Quiñones. Ponente: Jorge Enrique Eden Wynter García. Secretario: Mario Andrés Pérez Vega.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver las revisiones fiscales 55/2014 y 56/2014, y el diverso sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver las revisiones fiscales 15/2014 y 16/2014.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011 citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 694, con el rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN." y Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 383, con el rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010).", respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SANCIÓN PECUNIARIA. EL ARTÍCULO 572 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL NO FACULTA A LA AUTORIDAD JUDICIAL PARA QUE, AL DICTAR SENTENCIA, TENGA POR SATISFECHA AQUÉLLA, AL HACER EFECTIVA LA CAUCIÓN QUE GARANTIZA LA LIBERTAD PROVISIONAL DEL ACUSADO.

SANCIÓN PECUNIARIA. LA DETERMINACIÓN DE LA AUTORIDAD JUDICIAL DE TENERLA POR SATISFECHA EN LA SENTENCIA, AL HACER EFECTIVA LA CAUCIÓN QUE GARANTIZA LA LIBERTAD PROVISIONAL DEL ACUSADO, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL Y DE LEGALIDAD (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 4/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS CUARTO Y SÉPTIMO, AMBOS EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 6 DE OCTUBRE DE 2015. MAYORÍA DE SEIS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS MARIO ARIEL ACEVEDO CEDILLO, RICARDO OJEDA BOHÓRQUEZ, HORACIO ARMANDO HERNÁNDEZ OROZCO, TERESO RAMOS HERNÁNDEZ, LILIA MÓNICA LÓPEZ BENÍTEZ Y GUADALUPE OLGA MEJÍA SÁNCHEZ. DISIDENTES: LUIS NÚÑEZ SANDOVAL, HÉCTOR LARA GONZÁLEZ Y TAISSIA CRUZ PARCERO. PONENTE: HORACIO ARMANDO HERNÁNDEZ OROZCO. SECRETARIA: MAYRA LEÓN COLÍN.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia**. Este Pleno de Circuito es legalmente competente para resolver la presente contradicción de tesis, en términos de los preceptos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 226, fracción III, de la Ley de Amparo; y el Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en virtud de que se trata de una contradicción de tesis entre las sustentadas por Tribunales Colegiados en Materia Penal de este Primer Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación del órgano denunciante**. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en tanto que fue formulada por los Magistrados integrantes del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, quienes están facultados para denunciar los criterios contradictorios sostenidos entre los Tribunales Colegiados del Circuito al que pertenecen, de conformidad con el precepto 227, fracción III, en relación con el 226, fracción III, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—**Consideraciones sostenidas por los Tribunales Colegiados de Circuito.** Con el fin de verificar si existe la contradicción de tesis denunciada, es necesario relatar, en lo que interesa, las consideraciones expresadas por los Tribunales Colegiados Cuarto y Séptimo en Materia Penal de este circuito.

I. Parte relativa de la ejecutoria dictada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en el amparo directo **********:

"Es legal la determinación de la autoridad responsable, relativa a la cuantificación monetaria de la sanción pecuniaria impuesta, en términos de lo dispuesto por el artículo 247 del Código Penal vigente en el Distrito Federal, por la cantidad de **mil trescientos cuarenta y cinco pesos con ochenta centavos**; pues para ello precisó que la base era el salario mínimo general vigente al momento de ocurrir los hechos (dos mil catorce), en la cantidad de sesenta y siete pesos con veintinueve centavos; multa que se señaló debía enterarse a la Dirección de Cobro de Multas Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

"Asimismo, la Sala responsable determinó que tenía por satisfecha la sanción pecuniaria, porque al obtener su libertad provisional, el ahora quejoso exhibió billete de depósito **********, por esa cantidad, a fin de garantizar el pago de la misma, la cual se destinará a los Fondos de Apoyo a la Procuración, así como de Administración de Justicia de esta entidad.

"Lo que este órgano colegiado advierte que es correcto, sin que pase desapercibido que existe el criterio sostenido por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, que aparece como tesis aislada I.7o.P.201 P aparece publicado en la página 3288 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, octubre de 2007, Novena Época, bajo el rubro y texto siguientes:

"'SANCIÓN PECUNIARIA. LA DETERMINACIÓN DEL TRIBUNAL DE ALZADA QUE MODIFICA EL FALLO APELADO PARA TENER POR PARCIALMENTE SATISFECHA DICHA PENA AL HACER EFECTIVO EL BILLETE DE DEPÓSITO QUE GARANTIZA LA LIBERTAD PROVISIONAL DEL INCULPADO, VIOLA LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).—La determinación del Tribunal de Alzada de modificar la sentencia apelada, en el sentido de tener por

parcialmente satisfecha la sanción pecuniaria, al considerar que debe aplicar para su pago el billete de depósito que exhibió el inculpado al momento de garantizar el beneficio de la libertad provisional bajo caución, además de sustituir el pago de la cantidad restante, en caso de insolvencia, por jornadas de trabajo a favor de la comunidad, resulta violatoria de las garantías de seguridad jurídica y de exacta aplicación de la ley penal previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lo anterior es así, toda vez que, a través de tal actuación, la Sala responsable hizo efectivo el depósito que garantizaba la libertad del enjuiciado sin tener competencia legal para ello, además, porque los artículos 36 y 39 del Código Penal para el Distrito Federal prevén como facultad discrecional de la autoridad judicial la sustitución de la multa por trabajo en beneficio de la víctima o a favor de la comunidad, por lo que resulta claro que con la aplicación forzosa de la cantidad depositada se obligaría al inculpado a su pago, aun cuando se encuentre en estado de insolvencia, pues el hecho de que haya garantizado la sanción pecuniaria con un billete de depósito no significa necesariamente que cuente con recursos para cubrir tal sanción, aunado a lo anterior, se haría nugatorio el derecho del sentenciado a optar por el beneficio de la suspensión condicional de la pena, porque la aplicación del billete exhibido puede tener como consecuencia que el inculpado ya no tenga derecho a obtener la suspensión total de la multa, de conformidad con el artículo 91 del citado código.'

"Sin embargo, este Tribunal Colegiado de Circuito no comparte dicho criterio, porque como se desprende de autos, la cantidad fijada para garantizar la sanción pecuniaria al conceder al ahora impetrante la libertad provisional bajo caución, fue precisamente el monto correspondiente a la multa que en su parámetro mínimo fijó la responsable por la cantidad de **mil trescientos cuarenta y cinco pesos con ochenta centavos** y, en esas condiciones, es evidente que no puede considerarse que el enjuiciado esté en un estado de insolvencia, si precisamente para gozar de su libertad provisional estuvo en aptitud de garantizar, a título personal, la sanción pecuniaria por el mismo monto fijado en la sentencia condenatoria y, por ende, ello haría innecesaria la sustitución de la misma por jornadas de trabajo a favor de la comunidad.

"Además la aplicación forzosa de la cantidad depositada es una obligación de cubrir la sanción pecuniaria impuesta que deriva de la propia sentencia condenatoria, y así lo establece el artículo 572 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que textualmente dice:

"'Artículo 572. El juez o tribunal ordenará la devolución de los depósitos o mandará cancelar las garantías, cuando:

"I. El acusado sea absuelto; y

"'II. Cuando se dicte al indiciado auto de libertad o de extinción de la acción penal.

"'Cuando resulte condenado el acusado que se encuentre en libertad bajo caución y se presente a cumplir su condena, las cauciones para garantizar la reparación del daño y las sanciones pecuniarias se harán efectivas, la primera a favor de la víctima u ofendido por el delito y la segunda a favor del Estado. La otorgada para garantizar las obligaciones derivadas del proceso se devolverán al sentenciado o a quien indique éste, o en su caso, se cancelarán.'

"En esas condiciones, la autoridad responsable en forma alguna vulnera derechos fundamentales del enjuiciado al considerar satisfecha la multa impuesta como pena, haciendo efectiva la garantía que por dicho concepto se exhibió para garantizar la libertad provisional del quejoso, toda vez que tal proceder es legal.

"Asimismo, si bien es cierto que el artículo 91 del Código Penal para el Distrito Federal señala que la suspensión condicional de la ejecución de la pena, comprende tanto la pena de prisión como la multa, el que se tenga por satisfecha la sanción pecuniaria en los términos expuestos no impedirá dicha suspensión, en caso de que el sentenciado determine optar por dicho beneficio.

"Luego, como dicha tesis se contrapone con lo sustentado en la presente resolución, conforme a lo dispuesto en el artículo 107, fracción XIII,[2] de la **Constitución Federal, lo procedente es denunciar la contradicción de tesis de que se trata**; por tanto remítase al Pleno en Materia Penal de este circuito copia autorizada de esta sentencia y el disco que la contenga, para los efectos del artículo 226, fracción III, de la nueva Ley de Amparo."

---

[2] "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: …
"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Procurador General de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que los motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia. …"

II. Las consideraciones sostenidas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo directo **********, **son del tenor siguiente**:

"Por otro lado, es de indicar que este Tribunal Colegiado de Circuito advierte en suplencia de la queja deficiente, en términos de lo establecido en la fracción II del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, que la determinación de tener por parcialmente satisfecha la sanción pecuniaria impuesta y, en caso, sustituir la cantidad remanente por jornadas de trabajo no remunerados a favor de la comunidad, resulta violatorio de los artículos 14 y 16 constitucionales.

"En efecto, la Sala responsable modificó la sentencia de primer grado al considerar que la sanción pecuniaria impuesta consiste en CINCUENTA DÍAS MULTA, equivalentes a $13,333.00 (TRECE MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS 00/100 M.N.), debía tenerse por parcialmente satisfecha, al aplicarse para su pago el billete de depósito **********, por la suma de $7,329.00 (SIETE MIL TRESCIENTOS VEINTINUEVE PESOS 00/100 M.N.), exhibido por el sentenciado para garantizar la sanción pecuniaria al obtener el beneficio de la libertad provisional bajo caución; consecuentemente, por ese concepto, debía determinarse un pago complementario por la cantidad de $6,004.00 (SEIS MIL CUATRO PESOS 00/100 M.N.); circunstancias que lo llevaron a sustituir la cantidad referida en último término, en caso de insolvencia total o parcial por ONCE JORNADAS DE TRABAJO no remunerado en favor de la comunidad, a diferencia del a quo que lo había hecho por VEINTICINCO JORNADAS DE TRABAJO.

"Ahora bien, el artículo 16 constitucional preserva la esfera jurídico de lo privado frente a intromisiones arbitrarias de la autoridad, esto es, evita que la autoridad incompetente invada la esfera del gobernado sin mandamiento escrito fundado y motivado.

"En ese sentido, la competencia constitucional estatuida en el precepto en cita, se configura con el conjunto de facultades que ésta otorga a determinado órgano del Estado, de modo que una autoridad será competente para realizar un acto, si éste encaja en sus atribuciones y, carecerá de tal competencia si al actuar rebasa los límites de las indicadas facultades.

"Asimismo, en cuanto a la fundamentación y motivación debe recordarse, que la primera consiste en la expresión de los preceptos legales que dan apoyo al acto de que se trate, en tanto que la segunda implica la expresión con entera precisión de todas y cada una de las razones del hecho, las circunstancias

especiales, razones particulares o causas inmediatas, que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; pero además es absolutamente necesario que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas y obviamente, la autoridad en acatamiento a la garantía individual mencionada, debe expresar claramente todos los argumentos y criterios por los que se considera existente tal adecuación, entre la norma aplicable y el caso concreto.

"De no ser así, es obvio que se deja al gobernado en estado de indefensión, pues se encuentra imposibilitado para combatir argumentos inexistentes y, desde luego, se imposibilita al órgano de control constitucional a entrar al análisis de la legalidad del acto, al desconocerse los criterios, razonamientos y argumentos que llevaron a la responsable a resolver como lo hizo.

"Una vez sentado lo anterior, debe indicarse que en el caso a estudio, al tener parcialmente satisfecha la sanción pecuniaria impuesta, la responsable señaló:

"'Ahora bien, de las constancias de autos aparece que el procesado **********, cuando solicitó y obtuvo el beneficio de la libertad provisional bajo caución, otorgó el billete de depósito **********, por la suma de $7,329.00 (SIETE MIL TRESCIENTOS VEINTINUEVE PESOS 00/100 M.N.) del Banco del Ahorro Nacional Servicios Financieros, S.N.C. para garantizar esta sanción pecuniaria que nos ocupa.—En consecuencia dado que la multa que se le impone es de $13,333.00 pesos y la garantía que tenemos es por $7,329.00, la sanción se da parcialmente satisfecha, ahora bien, para determinar sobre el destino de la multa impuesta, consultamos la reforma del artículo 41 del Código Penal, publicada en la Gaceta Oficial el 17 de mayo de 2007 dos mil siete, que entró en vigor al día siguiente, y que es el del tenor siguiente:—«Artículo 41. (Fondo de Apoyo a la Procuración de Justicia). Se establecerá un fondo de Apoyo a la Procuración de Justicia en el Distrito Federal, que incluirá en otros, la atención y apoyo a las víctimas del delito en términos de la legislación correspondiente.—El importe de la multa y la sanción económica se destinará íntegramente a los Fondos de Apoyo a la Procuración y Administración de Justicia, conforme se establece en la presente ley».—De la transcripción anterior se advierte, que la multa debe aplicarse a favor de los Fondos de Apoyo a la Procuración y Administración de Justicia, en los términos que para tal efecto establezca el Código Penal; sin embargo, revisando los artículos 50, 51, 54 y 55 de la ley sustantiva penal que fueron reformados para ese fin, no encontramos disposición alguna, y si en cambio, la lectura del artículo 5, fracción I, inciso i), párrafo último, de la Ley del Fondo de Apoyo a la Pro-

curación de Justicia del Distrito federal, nos permite resolver sobre el tópico al establecer: —«Artículo 5. El Fondo de Apoyo a la Procuración de Justicia, se integra con… fracción I… inciso i), el cincuenta por ciento de las sanciones pecuniarias consistente en multa y sanción económica… último párrafo, En los casos de los incisos… i), el cincuenta por ciento restante, se destinará para el mejoramiento de la Administración de Justicia, en los términos de las disposiciones legales y reglamentos aplicables…»— De tal manera que, lo que legalmente corresponde con fundamento en el artículo 41 del Código Penal, en relación al 5, fracción I inciso i), párrafo último, de la Ley del Fondo de Apoyo a la Procuración de Justicia del Distrito Federal, es determinar que el Juez remita de inmediato el billete de depósito con orden de pago a la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, para que la Secretaria de Finanzas por conducto de su fideicomiso la entregue en partes iguales a los Fondos de Apoyo a la Procuración y Administración de Justicia, dejando constancia de ello en el libro de valores del juzgado y, en este expediente, y, por otra parte, requerirá al acusado **********, para que complemente el pago de la multa con otro billete de depósito por la suma de $6,004.00 (seis mil cuatro pesos) que seguirá el mismo curso que el anterior…'

"Consecuentemente, de las consideraciones expuestas se obtiene que, la determinación de la responsable de tener por parcialmente satisfecha la sanción pecuniaria impuesta, a través de la aplicación del billete de depósito exhibido para garantizar ese concepto, al obtener el beneficio de la libertad provisional bajo caución, resulta violatoria de la garantía de seguridad jurídica prevista en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, al constarse que a través de tal actuación hizo efectiva la garantía de referencia, sin tener competencia legal para ello y sin fundamento legal, y motivo que sustentara su actuación.

"En efecto, se afirma lo anterior, al resultar evidente la falta de competencia de la autoridad responsable para actuar como lo hizo, toda vez que el hecho de aplicar el billete de depósito exhibido por el sentenciado, para garantizar la sanción pecuniaria a imponer, a efecto de tener dicha sanción por parcialmente satisfecha, y ordenar 'que el Juez remita de inmediato el billete de depósito con orden de pago a la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, para que la Secretaría de Finanzas por conducto de su fideicomiso la entregue en partes iguales a los Fondos de Apoyo a la Procuración y Administración de Justicia…' implica en realidad hacer efectiva la garantía otorgada, atribución que únicamente corresponde al titular de la Tesorería del Distrito Federal, de conformidad con lo expuesto con el artículo 35, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, que establece:

"'Artículo 35. Corresponde al titular de la Tesorería del Distrito Federal. ...

"'XVII. Calificar, aceptar, registrar, conservar en guarda y custodia, sustituir, cancelar, devolver y hacer efectivas las garantías que se otorguen a favor del Distrito Federal.'

"En tal virtud, de lo expresado debe concluirse que, la Sala responsable sustituyó a la autoridad administrativa ejecutora, sin contar con facultades para ello, en contravención de lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.

"En ese orden de ideas, de la actuación de la responsable también se advierte, la falta de fundamentación y motivación de su determinación, al no haberse expresado fundamento legal, ni razón o argumento algunos, que justificaran su decisión de tener por satisfecha parcialmente la sanción pecuniaria impuesta en los términos precisados, lo cual igualmente infringe el contenido del precepto constitucional citado ante la ausencia de los aludidos requisitos constitucionales.

"Sirve de apoyo a la anterior consideración, la tesis de jurisprudencia setenta y tres, visible en la página cincuenta y dos, Tomo III, parte Suprema Corte de Justicia de la Nación, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-1995, misma que es del tenor siguiente:

"'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.'.—(se transcribe).

"Sin que sea óbice a lo anterior, el contenido del artículo 572, *in fine* del Código Penal para el Distrito Federal, que establece:

"'Cuando resulte condenado el acusado que se encuentre en libertad bajo caución y se presente a cumplir su condena, las cauciones para garantizar la reparación del daño y las sanciones pecuniarias se harán efectivas, la primera a favor de la víctima u ofendido por el delito y la segunda a favor del Estado. La otorgada para garantizar las obligaciones derivadas del proceso se devolverán al sentenciado o a quien indique éste, o en su caso, se cancelarán.'

"Se afirma lo anterior, porque en la especie no se actualiza tal supuesto, pues de las constancias de autos no se aprecia que, el sentenciado ahora quejoso, se hubiere presentado a cumplir con la condena que le fue impuesta.

"Aunado a lo anterior, debe indicarse que el actuar de la responsable, igualmente resulta violatorio del artículo 14 constitucional.

"Ello es así, toda vez que los artículos 36 y 39 del Código Penal para el Distrito Federal en vigor, se desprende la facultad del órgano jurisdiccional para sustituir total o parcialmente la multa por trabajo en beneficio de la víctima o trabajo a favor de la comunidad, cuando se acredite que el sentenciado no pueda pagarla, es decir, sea insolvente o, solamente pueda cubrir parte de ella.

"En ese orden de ideas, si en el caso a estudio, la Sala responsable modificó la sentencia de primer grado, al considerar que la sanción pecuniaria impuesta, debía tenerse por parcialmente satisfecha, al aplicarse para su pago el billete de depósito exhibido por el sentenciado para garantizar la sanción pecuniaria al obtener el beneficio de la libertad provisional bajo caución; y consecuentemente, por ese concepto, debía determinarse un pago complementario que debía ser substituido en caso de insolvencia por jornadas de trabajo a favor de la comunidad, es claro que, la actuación de la responsable de aplicar forzosamente la cantidad depositada, obliga al quejoso a pagar tal cantidad, aun cuando se encuentre en estado de insolvencia, pues el hecho de que hubiere garantizado la sanción pecuniaria impuesta de esa forma, no significa necesariamente que cuente con recursos para cubrir la sanción.

Consecuentemente, es obvio que infringió en perjuicio del quejoso **********, la garantía de exacta aplicación de la ley penal, toda vez que en la norma se contempla como una facultad de la autoridad judicial, la sustitución de la multa por trabajo en beneficio de la víctima o trabajo a favor de la comunidad y su inobservancia en los términos que lo hizo el responsable, obliga al sentenciado a pagar parcialmente la multa impuesta, no obstante que, en su caso, sea insolvente, lo que evidentemente le perjudica.

En ese sentido, la legislación penal del Distrito Federal prevé un doble carácter en la figura 'trabajo a favor de la comunidad', es decir, como pena o sustitutivo de las penas de prisión o multa, de conformidad con el criterio jurisprudencial 84/2007, emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintitrés de mayo de dos mil siete, al resolver la contradicción de tesis 86/2006-PS, pendiente de publicación, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"'SUSTITUCIÓN DE LA PENA PECUNIARIA POR JORNADAS DE TRABAJO A FAVOR DE LA COMUNIDAD. EN CASO DE INSOLVENCIA DEL SENTENCIADO, LA AUTORIDAD JUDICIAL PUEDE DECRETARLA PARCIAL O TOTALMENTE, CON INDEPENDENCIA DE QUE EL MINISTERIO PÚBLICO LA SOLICITE O NO EN SU PLIEGO DE CONCLUSIONES.'.—(se transcribe)

"En ese sentido, también resulta aplicable la tesis de jurisprudencia I.9o.P J/5, emitida por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, que este órgano colegiado comparte, visible en la página 1388 del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXI, mayo de 2005, Novena Época, que es del rubro y textos siguientes:

"'TRABAJO EN FAVOR DE LA COMUNIDAD. TIENE UN DOBLE CARÁCTER AL SER CONTEMPLADO COMO PENA Y COMO SUSTITUTIVO DE LAS PENAS DE PRISIÓN O MULTA, TANTO EN EL CÓDIGO PENAL FEDERAL, COMO EN EL NUEVO CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.'.—(se transcribe)

"Al respecto, este Tribunal Federal, se ha pronunciado en ese sentido en la tesis jurisprudencial I.7o.P. J/4, visible en la página 1194, Tomo XXIV, diciembre de dos mil seis, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación* y su gaceta, de rubro y texto siguientes:

"'SUSTITUCIÓN DE MULTA POR JORNADAS DE TRABAJO EN FAVOR DE LA COMUNIDAD. SI EL JUEZ NATURAL EN USO DE LA POTESTAD QUE LE CONCEDE EL ARTÍCULO 39 DEL NUEVO CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL CONCEDE AQUEL SUSTITUTIVO Y LA SALA RESPONSABLE LO REVOCA, TAL DETERMINACIÓN VIOLA LA GARANTÍA DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL EN PERJUICIO DEL SENTENCIADO.'.—(la transcribe)

"Aunado a lo anterior, la circunstancia de que la Sala responsable aplique el billete de depósito exhibido al obtener el beneficio de la libertad provisional bajo caución en la forma que lo hizo, hace nugatorio el derecho del sentenciado a optar por el beneficio de la suspensión condicional de la pena, que fuera otorgado en la sentencia reclamada, pues este último implica la suspensión de la ejecución de ambas penas, privativa de la libertar y económica de multa, en términos del artículo 91 del Código Penal para el Distrito Federal; por tanto, si se aplica el billete exhibido, de tal manera que se tenga por parcialmente satisfecha la sanción pecuniaria impuesta, resulta evidente, que este último, ya no tendría derecho a obtener la suspensión total de la económica multa, como es su derecho de acuerdo al precepto invocado, sino únicamente de manera parcial por la cantidad remanente, lo que evidentemente transgrede en su perjuicio lo dispuesto por el artículo 14 constitucional."

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis denunciada.

Como cuestión previa, cabe precisar que para decidir si existe o no contradicción de tesis, debe atenderse a si los precitados órganos jurisdiccionales (cuyas posturas se someten a análisis) sostienen tesis contradictorias, entendiéndose por tesis, el criterio que a través de argumentaciones lógico-jurídicas adopta el juzgador para justificar su decisión en una controversia, de manera que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho.

Desde esta óptica, la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas del mismo orden que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo que es congruente con la finalidad perseguida por la Constitución Federal y por la Ley de Amparo al establecer la figura de la contradicción de tesis, pues tal postura permite que se cumpla el propósito para el que fue creada.

Así, la existencia de la contradicción de tesis debe estar condicionada a que los Tribunales Colegiados de Circuito, en las sentencias que pronuncien:

a) Sostengan tesis contradictorias, entendiéndose por tesis el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia; y,

b) Que dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo originan no sean exactamente iguales.

Las consideraciones anteriores se encuentran contenidas en la jurisprudencia P./J. 72/2010, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de tesis 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 de tesis 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 de tesis 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 de tesis con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción de tesis 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."

El marco referencial anterior, permite a este Pleno de Circuito afirmar que, en la especie, **sí existe la contradicción de tesis**.

En efecto, del análisis de la parte correspondiente de las ejecutorias reproducidas con anterioridad, se advierte que los órganos jurisdiccionales terminales de igual rango adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, pues los dos tribunales analizan un mismo problema jurídico, pero arriban a una solución distinta y contradictoria, ya que el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito establece que es legal la determinación de la autoridad responsable (Sala penal), relativa a tener por satisfecha la sanción pecuniaria impuesta en la sentencia, haciendo efectivo el billete de depósito que el quejoso exhibió para obtener su libertad provisional, a fin de garantizar el pago de la posible multa, pues es evidente que no puede considerarse que el enjuiciado esté en un estado de insolvencia, si para gozar de su libertad provisional está en aptitud de garantizar "a título personal" la sanción pecuniaria por el mismo monto fijado en la sentencia condenatoria y, por ende, ello hace innecesaria la sustitución de dicha pena económica por jornadas de trabajo a favor de la comunidad; máxime que la aplicación forzosa de la cantidad depositada es una obligación de cubrir la sanción pecuniaria impuesta, que deriva de la propia sentencia condenatoria y, así lo establece el artículo 572 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; por tanto, concluyó que si bien es cierto que el precepto 91 del Código Penal para esta urbe, señala que la suspensión condicional de la ejecución de la pena, comprende tanto la pena de prisión, como la multa, el que se tenga por satisfecha la sanción pecuniaria en los términos expuestos no impedirá dicha suspensión, en caso de que el sentenciado determine optar por ese beneficio.

Por su parte, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito sostiene que, la determinación de la responsable (Sala Penal) de tener por parcialmente satisfecha la sanción pecuniaria impuesta, a través de la aplicación del billete de depósito exhibido para garantizar ese concepto, al acogerse al derecho de la libertad provisional bajo caución, resulta violatoria de la garantía de seguridad jurídica prevista en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, por carecer de competencia legal para ello y sin fundamento legal ni motivo que sustentara su actuación, pues esa atribución corresponde únicamente al titular de la Tesorería del Distrito Federal, de conformidad con lo expuesto con el dispositivo 35, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal; sin que sea óbice el contenido del numeral 572 *in fine* del Código Penal para esta ciudad, porque de las constancias de autos no se aprecia que el sen-

tenciado se hubiere presentado a cumplir con la condena impuesta; además, los dispositivos 36 y 39 del citado código penal, otorgan la facultad del órgano jurisdiccional para sustituir total o parcialmente la multa por trabajo en beneficio de la víctima o a favor de la comunidad, cuando se acredite que el sentenciado es insolvente o, solamente pueda cubrir parte de ella; por lo que la actuación de la responsable de aplicar forzosamente la cantidad depositada, obliga al quejoso a pagar ésta, aun cuando se encuentre en estado de insolvencia, pues el hecho de que hubiere garantizado la posible sanción pecuniaria, no significa necesariamente que cuente con recursos para cubrir la sanción; máxime que la legislación penal para el Distrito Federal prevé el doble carácter de la figura "trabajo a favor de la comunidad", es decir, como pena o sustitutivo de las sanciones de prisión o multa, lo que hace nugatorio el derecho del sentenciado a optar por el beneficio de la suspensión condicional de la pena, que fuera otorgado en la sentencia reclamada, pues este último implica la suspensión de la ejecución de la pena privativa de la libertad y de la pecuniaria (multa), en términos del artículo 91 del Código Penal para el Distrito Federal.

En consecuencia, se advierte que resultan divergentes las posturas de los precitados órganos jurisdiccionales, sobre la legalidad de la determinación dictada en la sentencia de segunda instancia de hacer efectivo, total o parcialmente, el billete de depósito presentado para obtener la libertad provisional, a fin de garantizar el pago de la posible multa, porque mientras el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito consideró que esta determinación se ajusta a lo señalado por el normativo 572 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, lo que hace innecesaria la sustitución de la multa por jornadas de trabajo, sin que ello implique la inaplicación del numeral 91 del Código Penal para la misma ciudad, que prevé la suspensión condicional de la ejecución tanto de la pena de prisión como de la multa, pues el que se tenga por satisfecha la sanción pecuniaria no impide dicha suspensión, en caso de que el sentenciado determine optar por este beneficio; **en tanto, el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito** estima que esta determinación no es competencia de la autoridad judicial, por lo que no es aplicable la prevención del precepto 572 del código procesal de la materia y fuero, al hacer nugatorio el beneficio de sustitución de la sanción pecuniaria y el diverso beneficio de suspensión condicional de ejecución de las penas.

Cabe precisar que, en el acto reclamado que el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito estudió en amparo directo, confirmó la sentencia apelada, lo cual implica que la determinación de hacer efectiva la garantía de la libertad provisional provenía desde la primera instancia; mientras que el acto recla-

mado analizado por el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito modificó la sentencia apelada precisamente en ese punto, es decir, que la determinación de hacer efectiva la garantía de la libertad provisional fue emitida en segunda instancia; circunstancia que no incide en el planteamiento de la contradicción de tesis.

Así, este Pleno de Circuito considera que, el diferendo existente entre las consideraciones y razonamientos que dichos tribunales hicieron, se centra sobre dos puntos:

a) Si el artículo 572 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal faculta a la autoridad judicial penal, al dictar una sentencia, a hacer efectiva la caución presentada para obtener la libertad provisional que garantiza el pago de la posible multa; y,

b) Si la determinación de la autoridad judicial, al dictar la sentencia penal, de tener por satisfecha la sanción pecuniaria mediante la aplicación de la garantía exhibida por el acusado para obtener la libertad provisional bajo caución, irrumpe con lo preceptuado por los artículos 39, 85 y 91 del Código Penal para el Distrito Federal.

QUINTO. Criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.

Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, lo sustentado por este Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

En principio, resulta pertinente precisar que, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la imposición de las penas es una facultad de la autoridad judicial y éstas se emiten una vez que se ha determinado la responsabilidad penal de la persona que ha sido sometida a proceso ante autoridad competente; además, la ejecución de las penas, antes del diecinueve de junio de dos mil once, estaba a cargo de autoridades administrativas, pero a partir de esa fecha la ejecución de las sentencias penales queda bajo la vigilancia y tutela de la autoridad judicial.

De igual forma, conforme a los términos y requisitos que establece la ley, es potestad de la autoridad judicial, otorgar a favor del sentenciado algún sustitutivo de pena por otro que sea menos lesivo. Bajo este aspecto, algunas

sanciones penales adquieren un doble carácter, al ser contempladas como pena autónoma o como sustitutivo de otras penas; tal es el caso del trabajo en favor de la comunidad, que tiene el carácter de pena o puede ser sustitutivo de las sanciones de prisión o de multa; en similar forma, la multa puede ser concebida como pena autónoma o como sustitutivo de la pena de prisión; tan es así que, los artículos 36, 39, 84, 85 y 86 del Código Penal para el Distrito Federal, prevén las reglas para la procedencia de los sustitutivos penales.

También la legislación penal local establece como facultad exclusiva de la autoridad judicial el otorgamiento del beneficio de la suspensión condicional de la ejecución de las penas, excepción hecha de la reparación del daño a favor de la víctima o del ofendido, la cual debe resarcirse para acceder a este beneficio; tal suspensión condicional va encaminada, por lo general, a la inejecución de la penas de prisión y de multa; esto, conforme a los numerales 89 a 91 del citado código punitivo.

Ahora, si una autoridad judicial de primera instancia penal impone en sentencia una pena autónoma, ya sea privativa de libertad o de multa, la Sala, vía apelación, debe analizar si esa pena fue debidamente impuesta, en forma oficiosa a favor del sentenciado o en respuesta de agravio expreso por éste, la parte ofendida o el Ministerio Público, ya sea para disminuir la pena o aumentarla según sea el caso. Esta regla se contiene en el arábigo 427 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que a la letra dice:

"Artículo 427. La sala, al pronunciar su sentencia, tendrá las mismas facultades que el tribunal de primera instancia; pero si solo hubiese apelado el reo o su defensor, no podrá aumentarse la pena impuesta en la sentencia apelada."

También es factible que el Juez de primera instancia penal, al dictar sentencia, estime que, se reúnen los requisitos para otorgar un sustitutivo o la suspensión condicional de la ejecución de las penas impuestas; en este caso, para que el tribunal de alzada pueda modificar la determinación del a quo, debe existir forzosamente un agravio hecho valer vía apelación, pero si no existe agravio, la autoridad ad quem no podrá modificar lo resuelto en primera instancia; lo anterior, de acuerdo a la interpretación teleológica del dispositivo 415 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que a la letra dice:

"Artículo 415. La segunda instancia solamente se abrirá a petición de parte legitima, para resolver sobre los agravios que deberá expresar el apelante al interponer el recurso o en la vista; pero el tribunal de alzada podrá suplir

la deficiencia de ellos, cuando el recurrente sea el procesado o se advierta que sólo por torpeza el defensor no hizo valer debidamente las violaciones causadas en la resolución recurrida."

Esto es, que si el Juez de primera instancia otorga un sustitutivo o el beneficio de la suspensión condicional, para ser modificada o revocada esa determinación en perjuicio del sentenciado, debe existir agravio expreso en el cual se solicite esa reconsideración sobre lo resuelto por el a quo; en tal virtud, la revocación o modificación que se haga en segunda instancia, sin que exista agravio de por medio, es violatoria de prerrogativas constitucionales y, por ende, de derechos humanos.

También da sustento a las anteriores consideraciones, el contenido del principio denominado *non reformatio in peius*, que es un límite al *ius puniendi* del Estado, que consiste en que, el juzgador de segundo grado no puede agravar la situación jurídica del quejoso, como apelante, cuando el Ministerio Público se conforma con la sentencia de primer grado, esto es, que no interpone el medio impugnatorio de apelación, o bien, habiéndolo interpuesto no expresa agravios.

El ámbito de la prohibición de la *reformatio in peius*, se traduce en que la resolución recurrida no debe ser modificada en perjuicio del sentenciado, pues lo peor que puede ocurrir al recurrente, es que se conserve la decisión impugnada. Si quienes hacen valer el recurso de apelación pudieran correr el riesgo de que éste sea resuelto contrario a sus intereses, con mayor probabilidad no impugnarían el fallo de primera instancia y se confirmarían con frecuencia, desgraciadamente, con resoluciones injustas. Por tanto, existe siempre *reformatio in peius*, si la nueva resolución es más gravosa que la anterior. Por otra parte, no se agrava la situación jurídica del acusado, cuando la pena señalada en la sentencia de segundo grado es igual a la que fijó el Juez del conocimiento en su resolución.

Es importante precisar que la sustitución de la pena autónoma es respecto a la privativa de libertad y a la multa; mientras, la suspensión condicional, por lo general atiende a estas dos penas; pero no puede sustituirse ni suspenderse la sanción relativa a la reparación del daño, la cual deberá cubrirse o garantizarse previamente al goce de cualquiera de estos dos beneficios.

Bajo las anteriores premisas, se puede afirmar que las penas impuestas (autónomas o sustitutivas) y los beneficios otorgados (sustitución de pena y suspensión condicional) pueden ser modificados en la segunda instancia a

favor del sentenciado, aun en ausencia de agravio, pero su modificación en perjuicio de aquél, requiere forzosamente de agravio en que se solicite este aspecto; esto, a fin de cumplir con el principio *non reformatio in peius*.

A su vez, la fracción I del apartado A) del artículo 20, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, establece como derecho constitucional el goce de la libertad provisional bajo caución respecto de aquellos delitos que no sean calificados como graves por el legislador; esta figura tiene como propósito, que el procesado pueda gozar de su libertad personal mientras se instruye el proceso penal que se sigue en su contra; por tanto, este derecho sustantivo conlleva la exhibición de diversas garantías, las cuales, por lo general, atienden a tres aspectos: a) caucionar la posible condena a la reparación del daño a favor de la víctima u ofendido; b) caucionar la posible condena al pago de la pena pecuniaria (multa) a favor de la Federación o de alguna entidad federativa; y c) caucionar el cumplimiento de las llamadas obligaciones procesales, relativas entre otras, a la asistencia ante la autoridad judicial que instruye el proceso cuantas veces sea requerida su presencia.

Esta libertad provisional es una medida cautelar que se dicta en sustitución de la prisión preventiva y la garantía que se otorga para poder gozar de ella, es con el fin de evitar la ausencia del imputado, quien quedará así a disposición de la autoridad judicial y al proceso, obligándose a comparecer periódicamente y que cumplirá con la sentencia que se imponga; así, mientras el acusado cumpla con las llamadas obligaciones procesales, no podrá legalmente autoridad alguna hacer efectivas las garantías otorgadas, pues al ser una medida cautelar sustitutiva de la prisión preventiva, su vigencia como derecho sustantivo es la duración del proceso penal que comprende, tanto la primera como la segunda instancias, es decir, que la libertad provisional bajo caución no puede extenderse más allá del dictado de una sentencia ejecutoriada, sea porque no fue recurrida la resolución de primer grado, o bien, porque se ha dictado la de segunda instancia, lo cual implica que, la libertad provisional bajo caución no puede ser solicitada ni otorgada en la etapa de ejecución de sentencia.

Por su parte, el normativo 572 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal dispone:

"Artículo 572. El juez o tribunal ordenará la devolución de los depósitos o mandará cancelar las garantías, cuando:

"I. El acusado sea absuelto; y

"II. Cuando se dicte al indiciado auto de libertad o de extinción de la acción penal.

"Cuando resulte condenado el acusado que se encuentre en libertad bajo caución y se presente a cumplir su condena, las cauciones para garantizar la reparación del daño y las sanciones pecuniarias se harán efectivas, la primera a favor de la víctima u ofendido por el delito y la segunda a favor del Estado. La otorgada para garantizar las obligaciones derivadas del proceso se devolverán al sentenciado o a quien indique éste, o en su caso, se cancelarán."

Este precepto legal, establece la posibilidad de hacer efectivas dos de las tres garantías que comúnmente se otorgan para disfrutar de la libertad provisional bajo caución, las cuales se refieren a la reparación del daño a favor de la víctima u ofendido, así como la de la multa a favor del Estado; pero señala una condicionante, consistente en que, el sentenciado "**se presente a cumplir su condena**" lo cual implica que de voluntad propia el sentenciado acuda, posteriormente al dictado de la sentencia, ante la autoridad judicial para cumplir con su condena, pero ello no puede ocurrir si en el dictado de la propia sentencia concomitantemente se ejecuta la garantía otorgada para el disfrute de la libertad provisional, pues en este caso, no podría afirmarse válidamente que el acusado se ha presentado a cumplir con su condena, cuando ya se ha dado un cumplimiento forzoso por parte de la autoridad judicial.

Tampoco puede estimarse que este precepto legal faculte a la autoridad judicial a hacer efectiva la caución exhibida para disfrutar de la libertad provisional correspondiente a la pena de multa, pues tendría que contar con plena certeza de que la caución no haya sido otorgada por un tercero, pues en ese caso, deberá observar lo dispuesto por el numeral 573 del código adjetivo en comento, que establece lo siguiente:

"Artículo 573. Cuando un tercero haya constituido depósito, fianza, hipoteca o fideicomiso para garantizar la libertad de un inculpado, las órdenes para que comparezca éste se entenderán con aquél. Si no pudiere desde luego presentar al inculpado, el juez podrá otorgarle un plazo hasta de quince días para que lo haga, sin perjuicio (sic) de librar orden de reaprehensión si lo estimare oportuno. Si concluido el plazo concedido al fiador no se obtiene

la comparecencia del inculpado, se hará efectiva la garantía, en los términos del artículo 569 de este código, y se ordenara la reaprehensión del inculpado."

Esto es, que la ejecución forzosa de la garantía otorgada –por lo que ve a la multa– para obtener la libertad provisional no puede realizarse en el dictado propio de la sentencia, pues se requiere que el sentenciado se presente a cumplir con su condena y, en su caso, debe respetarse la garantía de audiencia que asiste al tercero que haya constituido la caución a favor del acusado.

No es óbice a lo anterior, lo establecido en la fracción IV del artículo 568 del Código Procesal Penal en cita, que a la letra dice:

"Artículo 568. El juez podrá revocar la libertad caucional cuando a su criterio el procesado incumpla en forma grave con cualesquiera de las obligaciones previstas en el artículo anterior. Asimismo, se revocará la libertad caucional en los siguientes casos:

"I. …

"II. ...

"III. …

"IV. …

"V. …

"VI. Cuando en su proceso cause ejecutoria la sentencia dictada en primera o segunda instancia;

"VII. (derogada).

"VIII. (derogada)."

Lo que afirma, pues conforme a su contenido, podría estimarse que el simple dictado de la sentencia de segunda instancia permitiría la ejecución forzada de la caución en comento; sin embargo, al tratar ese dispositivo sobre la revocación de la libertad provisional, cabe destacar que para su procedencia debe oírse previamente al Ministerio Público, como así lo exige el diverso precepto 574 del multicitado código adjetivo, que es de este tenor:

"Artículo 574. En los casos de revocación de la libertad caucional, se deberá oír previamente al Ministerio Público."

De igual forma, debe atenderse a lo que prevé el primer párrafo del normativo 50 del Código Penal para el Distrito Federal, que dispone:

"Artículo 50. (Aplicación de las garantías de la libertad caucional). Cuando el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia, las garantías relacionadas con la libertad caucional se aplicarán de manera inmediata a los Fondos de Apoyo a la Procuración y Administración de Justicia, en la medida y proporción que ésta ley establece. ..."

Este precepto señala que, cuando el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia, las garantías relacionadas con la libertad caucional serán aplicables de manera inmediata a los Fondos de Apoyo a la Procuración y Administración de Justicia; de manera que, cuando apenas se ha dictado la sentencia penal, no puede estimarse que el *inculpado* esté sustraído de la acción de la justicia.

En segundo término, también debe ponderarse que si alguna autoridad judicial del orden penal, en el dictado de la sentencia, hace efectiva la caución del posible pago de la multa otorgada para gozar de la libertad provisional, dejaría sin razón de ser el proceso económico coactivo que prevé el artículo 40 del Código Penal para el Distrito Federal, ya que este procedimiento corresponde a la etapa de ejecución; pero si desde la emisión de la sentencia se ejecuta la pena de multa, no tendría incidencia este proceso en la aludida etapa; tampoco serían factibles las figuras de la sustitución de pena autónoma por accesoria y de la suspensión condicional de la ejecución de las penas, pues como ya ha quedado señalado, ambas instituciones jurídicas atienden a la sanción de multa para que ésta pueda ser sustituida por jornadas de trabajo; o bien, que la propia multa, conjuntamente con la pena de prisión, sea susceptible de suspenderse en su ejecución; en el primer caso, sí se demuestra la insolvencia del sentenciado para pagar parcial o totalmente la multa; mientras en el segundo, sí reúne los requisitos para su procedencia y su goce, previstos en los artículos 89 y 90 del citado código penal; sin embargo, al determinarse en la sentencia hacer efectiva la garantía previamente exhibida, para tener por ejecutada la pena de multa, hace nugatorio el otorgamiento de la sustitución por jornadas de trabajo, aun cuando se acredite la insolvencia económica del sentenciado, o bien, anula la posibilidad de la suspensión condicional de la ejecución de la pena de multa, al ya no tener materia que suspender.

Por otra parte, cabe señalar que resulta factible que, tanto en la sentencia de primera de instancia como en la dictada en apelación, no se otorgue el beneficio de la suspensión condicional al sentenciado, por estimarse que no satisface los requisitos de ley y, por ello, pueda hacerse efectiva la caución otorgada para gozar de la libertad provisional, sin que exista afectación alguna.

No obstante, tal actuación también es violatoria de derechos fundamentales, primordialmente de la prerrogativa de audiencia, pues aun cuando el último párrafo del dispositivo 572 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, prevé los supuestos en que el juzgador cuenta con facultad legal para hacer efectiva, entre otras, la caución pecuniaria otorgada, a fin de obtener dicha libertad provisional, **no comprende que la tenga para decretar la ejecución forzosa de la caución en la sentencia judicial**.

Incluso, si la Sala de apelación modifica en ese punto la resolución impugnada, también violaría el principio de *non reformatio in peius*, pues no puede agravar la situación jurídica del acusado si no tiene facultad legal para hacerlo, al emitir dicha sentencia de segundo grado.

Además, es importante precisar que, en relación con el sustitutivo de la multa por jornadas de trabajo, éste sólo está condicionado a que se acredite la insolvencia del sentenciado, por lo cual siempre será latente su procedencia, ya sea de oficio o a petición de parte.

Por lo que se concluye que, la interpretación sistemática del artículo 572, en relación con los diversos 568, fracción VI, 573 y 574, todos del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y 50 del Código Penal para esta ciudad, permite afirmar **que, la autoridad judicial no cuenta con facultad legal para que, <u>en el dictado de la sentencia penal, ya sea de primera o segunda instancia</u>**, haga efectiva la caución otorgada para el pago de la multa, cuando esta garantía fue exhibida a fin de gozar de la libertad provisional; ya que el hacer efectivas las garantías relacionadas con la libertad caucional <u>en la propia sentencia de primera o de segunda instancia</u>, también puede irrumpir con lo preceptuado por los dispositivos 39, 40, 85 y 91 del código sustantivo penal en comento, que establecen la sustitución de la pena de multa por jornadas de trabajo, el procedimiento económico coactivo para hacer efectivo el pago de la multa y el beneficio de la suspensión condicional de la ejecución de las penas; por lo que cualquier actuación contraria

a tal interpretación, debe considerarse violatoria de los principios de exacta aplicación de la ley penal y de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además, en caso de que en segunda instancia se modificara la sentencia apelada respecto a ese aspecto, se violaría también el principio *non reformatio in peius*.

En tales condiciones, este Pleno de Circuito concluye que, en términos del artículo 218 de la Ley de Amparo, deben prevalecer con el carácter de jurisprudencia, los siguientes criterios:

SANCIÓN PECUNIARIA. EL ARTÍCULO 572 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL NO FACULTA A LA AUTORIDAD JUDICIAL PARA QUE, AL DICTAR SENTENCIA, TENGA POR SATISFECHA AQUÉLLA, AL HACER EFECTIVA LA CAUCIÓN QUE GARANTIZA LA LIBERTAD PROVISIONAL DEL ACUSADO. De la interpretación sistemática del artículo 572, en relación con los diversos 568, fracción VI, 573 y 574 del Código de Procedimientos Penales, así como 50 del Código Penal, ambos para el Distrito Federal, se advierte que no existe facultad legal para que la autoridad judicial, en el dictado de la sentencia, ya sea de primera o de segunda instancia, tenga por satisfecha la sanción pecuniaria de multa, al aplicar para su pago la garantía que exhibió el acusado al obtener su libertad provisional bajo caución, pues conforme al propio numeral 572, para hacer efectiva dicha garantía se requiere que el acusado se presente a cumplir con la condena, lo que implica que es un acto posterior al dictado de la sentencia y, por ende, debe tenerse la certeza de que la caución no provenga de un tercero, ya que en ese caso sería necesario respetar su derecho de audiencia; por lo que para hacer efectivas las garantías exhibidas para obtener la libertad provisional bajo caución en forma inmediata, se requiere que el acusado esté prófugo de la acción de la justicia y se oiga previamente al Ministerio Público, situaciones que no acontecen con el simple dictado de la sentencia.

SANCIÓN PECUNIARIA. LA DETERMINACIÓN DE LA AUTORIDAD JUDICIAL DE TENERLA POR SATISFECHA EN LA SENTENCIA, AL HACER EFECTIVA LA CAUCIÓN QUE GARANTIZA LA LIBERTAD PROVISIONAL DEL ACUSADO, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL Y DE LEGALIDAD (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL). La determinación de la autoridad judicial al dictar una sentencia, en el sentido de tener por satisfecha la sanción pecuniaria, al aplicar para su pago la garantía exhibida por el acusado al momento de acogerse al derecho de la libertad

provisional bajo caución, contraviene los artículos 39, 40, 85 y 91 del Código Penal para el Distrito Federal, pues al hacer efectiva dicha garantía, hace nugatorio el otorgamiento del sustitutivo de multa por jornadas de trabajo, aun ante la insolvencia económica del sentenciado; además, tampoco podría tener vigencia el procedimiento económico coactivo, que corresponde a la etapa de ejecución, porque ya se ejecutó la pena pecuniaria de multa, ni tendría razón de ser la suspensión condicional de la ejecución de las penas, que incluye a la multa, porque con el dictado de la sentencia que hace efectiva la garantía en comento, se ejecuta la pena pecuniaria, por lo cual ya no habría materia que suspender; en tal virtud, la determinación aludida, viola los principios de exacta aplicación de la ley penal y de legalidad, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, constitucional; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; y 21, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

.

SEGUNDO.—Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por este Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a las tesis en los términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; comuníquese a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para efecto de las anotaciones correspondientes y en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, respecto del resolutivo primero por unanimidad de nueve votos y en cuanto a los resolutivos segundo y tercero, por mayoría de seis votos de los Magistrados Mario Ariel Acevedo Cedillo, Ricardo Ojeda Bohórquez (presidente), Horacio Armando Hernández Orozco y Tereso Ramos Hernández, así como de las

Magistradas Lilia Mónica López Benítez y Guadalupe Olga Mejía Sánchez, siendo disidentes los Magistrados Luis Núñez Sandoval, Héctor Lara González y la Magistrada Taissia Cruz Parcero, quienes formularon voto particular.

Firman los Magistrados y las Magistradas que integran el Pleno, salvo el Magistrado Luis Núñez Sandoval (por readscripción), haciéndolo en sustitución el Magistrado Ricardo Paredes Calderón, conforme a lo dispuesto en el artículo 46, segundo párrafo, del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y al proveído de veinte de octubre de dos mil quince, emitido por la presidencia de este Pleno de Circuito; ante el secretario de Acuerdos que da fe.

"El suscrito secretario de Acuerdos, certifica que en términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 111, 113, 116 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado."

Esta ejecutoria se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formulan los Magistrados Luis Núñez Sandoval y Héctor Lara González, así como la Magistrada Taissia Cruz Parcero, en la contradicción de tesis 4/2015.

Las razones por las que no estamos de acuerdo con la determinación tomada por la mayoría son las siguientes:

1. En la resolución se afirma que, el fin de la garantía exhibida durante el proceso, para obtener libertad provisional bajo caución, es evitar la ausencia del imputado. Tal conclusión es limitada, pues lo que garantiza el procesado no sólo son sus obligaciones personales con relación al proceso, sino también garantiza que de ser condenado pagará la sanción pecuniaria; por ello, parte de la caución que exhibe para obtener su libertad provisional, es precisamente la relativa a la pena pecuniaria; ello corresponde a la naturaleza del derecho cautelar que tiene como fin garantizar la ejecución de una sanción impuesta en una sentencia definitiva. Esto es claro de la lectura de los artículos 20, apartado A, fracción I, constitucional y 556, fracciones I y II, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

2. Parte esencial de la resolución tomada por la mayoría, es que el Juez en primera o en segunda instancia, carece de facultades legales para ordenar hacer efectiva la garantía de sanción pecuniaria en la sentencia que ha causado ejecutoria. Ello no es así, por el contrario, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal es claro, en sus artículos 568, fracción VI y 569, que cuando cause ejecutoria la sentencia dictada en primera o en segunda instancia, se debe revocar la libertad provisional bajo caución y, que en tal caso, se harán efectivas las garantías exhibidas. Es ese, en verdad, el camino procesal que debe seguir la autoridad jurisdiccional, pues

legalmente así está previsto que la garantía de sanción pecuniaria pueda hacerla efectiva tan luego cause ejecutoria la sentencia de condena; por lo que, incluso, si se trata de la emitida en segunda instancia, ésta causa ejecutoria por su sola emisión, y en esta misma es factible que se ordene hacer efectiva la garantía en comento.

3. La lectura que ha hecho la mayoría de este Pleno, respecto del artículo 572 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, no la compartimos. Ese precepto tiene como fin que el sentenciado pueda solicitar la devolución de la garantía relativa a obligaciones procesales, pero sujeto ello a que se presente voluntariamente a cumplir la prisión. Sin embargo, tal supuesto no conlleva que la garantía de la sanción pecuniaria también le sea devuelta o que no se haga efectiva, y mucho menos, a que el juzgador deba esperar a que el sentenciado diga si voluntariamente se presentará a cumplir la prisión, pues lo que el artículo procesal destaca es que, aun en el caso de que el sentenciado comparezca, la garantía de la sanción pecuniaria, se hará efectiva.

4. La mayoría concluye que, la garantía no debe hacerse efectiva en la sentencia misma que causa ejecutoria y argumenta, la posibilidad de que un tercero haya exhibido tal garantía, y que, consideran, debe primero escucharse a éste, conforme al artículo 573 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Creemos que ello es inexacto, pues ese precepto sólo regula lo relativo a la garantía de obligaciones procesales, mas ninguna aplicación tiene para la garantía de sanción pecuniaria.

5. La mayoría del Pleno de Circuito ha basado su resolución, también, en el contenido del artículo 50 del Código Penal para el Distrito Federal, relativo a que las garantías de libertad caucional se harán efectivas cuando el inculpado se evada de la acción de la justicia y, por tanto, concluyen, ello no ocurre tan luego se dicta sentencia condenatoria. Ello es inexacto, pues conforme al artículo 568, fracción VI, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, cuando causa ejecutoria la sentencia de primera o segunda instancia, procede revocar la libertad provisional bajo caución; y el diverso 569 del mismo código, autoriza en tal supuesto a ordenar la reaprehensión del sentenciado, determinación esta última que indudablemente, conduce a considerar al sentenciado evadido de la acción de la justicia.

6. Otra de las razones expuestas por la mayoría de este Pleno, es que de ordenarse en la misma sentencia condenatoria, la ejecución de la garantía de sanción pecuniaria, se deja sin efecto el sistema económico coactivo previsto para hacer efectiva tal pena. En efecto, cuando se otorga a un procesado la libertad provisional bajo caución y se le exige que garantice la sanción pecuniaria, lo que se pretende, es que sin llevar a cabo el procedimiento económico coactivo, se cumpla la condena penal, pues ciertamente, ésa es la función del sistema cautelar, garantizar que la pena que se imponga en una sentencia, sea efectivamente cumplida.

7. No es obstáculo procesal para hacer efectiva la garantía de sanción pecuniaria en la sentencia misma, el que de demostrarse la insolvencia del sentenciado, la multa impuesta pueda sustituirse por jornadas de trabajo. Ello es así, porque en principio, si durante el proceso ha garantizado tal sanción, no puede afirmarse que es insolvente, sería una contradicción de tesis en sí misma. Por otra parte, la sustitución de

la multa por jornadas de trabajo, no constituye un derecho por el que pueda optar el sentenciado, más bien constituye un derecho para el Estado de que la sanción en comento sea cumplida bajo el pago económico respectivo y, sólo ante la insolvencia demostrada, le asiste el derecho al Estado de sustituir los días multa impuestos por días laborables a favor de la comunidad. Tal posibilidad no queda a criterio del sentenciado y, por ello, no es necesario oírle previo a ordenar la ejecución de la multa impuesta, como lo sugiere la mayoría de este Pleno.

8. Argumento medular expuesto por la mayoría de este Pleno, es que de hacerse efectiva la garantía de multa en la sentencia misma, haría nugatorio el derecho de optar por la suspensión condicional de la pena privativa de libertad, que de haberse otorgado, suspendería también la sanción pecuniaria de multa. No es suficiente el argumento, pues es claro que ante el escenario procesal que se expone, corresponde al propio órgano jurisdiccional otorgar un plazo al sentenciado para que exprese si se acoge o no a tal beneficio y será ante su negativa o silencio que el juzgador proceda a hacer efectiva la garantía de multa, lo que debió ya haber ordenado en la sentencia de condena, sujeto, en tal caso, a que el sancionado no se acoja a la suspensión condicional de referencia.

Es así, que el voto minoritario es que los órganos jurisdiccionales tienen facultad legal para hacer efectiva la garantía de sanción de multa, tan luego cause ejecutoria la sentencia condenatoria.

"El suscrito secretario de Acuerdos, certifica que en términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 111, 113, 116 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado."

Este voto se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SANCIÓN PECUNIARIA. EL ARTÍCULO 572 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL NO FACULTA A LA AUTORIDAD JUDICIAL PARA QUE, AL DICTAR SENTENCIA, TENGA POR SATISFECHA AQUÉLLA, AL HACER EFECTIVA LA CAUCIÓN QUE GARANTIZA LA LIBERTAD PROVISIONAL DEL ACUSADO. De la interpretación sistemática del artículo 572, en relación con los diversos 568, fracción VI, 573 y 574 del Código de Procedimientos Penales, así como 50 del Código Penal, ambos para el Distrito Federal, se advierte que no existe facultad legal para que la autoridad judicial, en el dictado de la sentencia, ya sea de primera o de segunda instancia, tenga por satisfecha la sanción pecuniaria de multa, al aplicar para su pago la garantía que exhibió el acusado al obtener su libertad provisional bajo caución, pues conforme al propio numeral 572, para hacer efectiva dicha garantía se re-

quiere que el acusado se presente a cumplir con la condena, lo que implica que es un acto posterior al dictado de la sentencia y, por ende, debe tenerse la certeza de que la caución no provenga de un tercero, ya que en ese caso sería necesario respetar su derecho de audiencia; por lo que para hacer efectivas las garantías exhibidas para obtener la libertad provisional bajo caución en forma inmediata, se requiere que el acusado esté prófugo de la acción de la justicia y se oiga previamente al Ministerio Público, situaciones que no acontecen con el simple dictado de la sentencia.

PLENO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.
PC.I.P. J/16 P (10a.)

Contradicción de tesis 4/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Cuarto y Séptimo, ambos en Materia Penal del Primer Circuito. 6 de octubre de 2015. Mayoría de seis votos de los Magistrados Mario Ariel Acevedo Cedillo, Ricardo Ojeda Bohórquez, Horacio Armando Hernández Orozco, Tereso Ramos Hernández, Lilia Mónica López Benítez y Guadalupe Olga Mejía Sánchez. Disidentes: Luis Núñez Sandoval, Héctor Lara González y Taissia Cruz Parcero. Ponente: Horacio Armando Hernández Orozco. Secretaria: Mayra León Colín.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis I.7o.P.102 P, de rubro: "SANCIÓN PECUNIARIA. LA DETERMINACIÓN DEL TRIBUNAL DE ALZADA QUE MODIFICA EL FALLO APELADO PARA TENER POR PARCIALMENTE SATISFECHA DICHA PENA AL HACER EFECTIVO EL BILLETE DE DEPÓSITO QUE GARANTIZA LA LIBERTAD PROVISIONAL DEL INCULPADO, VIOLA LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).", aprobada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y publicada en el S*emanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, página 3288, y

El sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 14/2015.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SANCIÓN PECUNIARIA. LA DETERMINACIÓN DE LA AUTORIDAD JUDICIAL DE TENERLA POR SATISFECHA EN LA SENTENCIA, AL HACER EFECTIVA LA CAUCIÓN QUE GARANTIZA LA LIBERTAD PROVISIONAL DEL ACUSADO, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL Y DE LEGALIDAD (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL). La de-

terminación de la autoridad judicial al dictar una sentencia, en el sentido de tener por satisfecha la sanción pecuniaria, al aplicar para su pago la garantía exhibida por el acusado al momento de acogerse al derecho de la libertad provisional bajo caución, contraviene los artículos 39, 40, 85 y 91 del Código Penal para el Distrito Federal, pues al hacer efectiva dicha garantía, hace nugatorio el otorgamiento del sustitutivo de multa por jornadas de trabajo, aun ante la insolvencia económica del sentenciado; además, tampoco podría tener vigencia el procedimiento económico coactivo, que corresponde a la etapa de ejecución, porque ya se ejecutó la pena pecuniaria de multa, ni tendría razón de ser la suspensión condicional de la ejecución de las penas, que incluye a la multa, porque con el dictado de la sentencia que hace efectiva la garantía en comento, se ejecuta la pena pecuniaria, por lo cual ya no habría materia que suspender; en tal virtud, la determinación aludida, viola los principios de exacta aplicación de la ley penal y de legalidad, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PLENO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.
PC.I.P. J/17 P (10a.)

Contradicción de tesis 4/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Cuarto y Séptimo, ambos en Materia Penal del Primer Circuito. 6 de octubre de 2015. Mayoría de seis votos de los Magistrados Mario Ariel Acevedo Cedillo, Ricardo Ojeda Bohórquez, Horacio Armando Hernández Orozco, Tereso Ramos Hernández, Lilia Mónica López Benítez y Guadalupe Olga Mejía Sánchez. Disidentes: Luis Núñez Sandoval, Héctor Lara González y Taissia Cruz Parcero. Ponente: Horacio Armando Hernández Orozco. Secretaria: Mayra León Colín.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis I.7o.P.102 P, de rubro: "SANCIÓN PECUNIARIA. LA DETERMINACIÓN DEL TRIBUNAL DE ALZADA QUE MODIFICA EL FALLO APELADO PARA TENER POR PARCIALMENTE SATISFECHA DICHA PENA AL HACER EFECTIVO EL BILLETE DE DEPÓSITO QUE GARANTIZA LA LIBERTAD PROVISIONAL DEL INCULPADO, VIOLA LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).", aprobada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, página 3288, y

El sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 14/2015.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO CONFORME AL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO, POR ESTIMAR QUE EL TRIBUNAL CONTENCIOSO LOCAL ES INCOMPETENTE PARA CONOCER DEL ACTO IMPUGNADO. PROCEDE ORDENAR LA REMISIÓN DE LOS AUTOS DEL JUICIO DE NULIDAD A OTRA AUTORIDAD QUE SE ESTIME COMPETENTE, POR PARTE DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 5/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y TERCERO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO. 7 DE JULIO DE 2015. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MAGISTRADOS MAURILIO GREGORIO SAUCEDO RUIZ, VÍCTOR MANUEL MÉNDEZ CORTÉS Y VERÓNICA JUDITH SÁNCHEZ VALLE. DISIDENTE Y PONENTE: ANTONIO CAMPUZANO RODRÍGUEZ. SECRETARIO: ALEJANDRO TORRES VELÁZQUEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, de la Ley de Amparo, así como 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 9 y 45, fracción III, del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil quince, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima conforme a lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan de Juárez, quienes emitieron la ejecutoria relativa al juicio de amparo directo **********, de su índice, la cual contiende con la pronunciada por el Tercer Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito, en el juicio de amparo directo **********, en los que se sustentaron criterios contrastantes a consideración del primero de los aludidos Tribunales Colegiados de Circuito.

TERCERO.—**Existencia de la contradicción de tesis.**

I. Ejecutorias que participan en la contradicción de tesis. A fin de determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, se estima conveniente transcribir la parte considerativa que fundamentó la decisión de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y hacer referencia a los hechos que les dieron origen.

1. En sesión plenaria de nueve de mayo de dos mil catorce, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, resolvió el juicio de amparo directo **********, promovido por **********, negándole la protección de la Justicia de la Unión contra la sentencia de diez de enero de dos mil catorce, dictada en el recurso de revisión **********, por la segunda sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, con sede en Tlalnepantla de Baz.

En la sentencia reclamada, la sección de la Sala Superior responsable modificó en parte la de primera instancia, coincidiendo con el Magistrado a quo regional en que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México carecía de competencia material para conocer y resolver del asunto propuesto por el actor recurrente, dado que la negativa ficta impugnada por éste derivaba de un conflicto individual suscitado entre el órgano municipal demandado y el servidor público accionante, quedando firme el sobreseimiento decretado en el juicio de origen, con fundamento en los artículos 267, fracción I y 268, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; empero señaló que la Sala Regional a quo, al decretar de manera llana el sobreseimiento en el juicio contencioso administrativo, transgredió en perjuicio del gobernado los artículos 1o., 14 y 17 constitucionales, por lo que de conformidad con la jurisprudencia CE-12 emitida por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, de rubro: "INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. CUANDO SE DECLARA, DEBE ORDENARSE LA REMISIÓN DEL ESCRITO INICIAL DE DEMANDA A LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL COMPETENTE.", una vez que fuera notificada a las partes la sentencia emitida en el recurso de revisión, **se deberían remitir los autos al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, por ser la autoridad competente que, al parecer del tribunal responsable, debía conocer sobre el motivo fundamental que causaba molestia al actor**.

Los hechos que dieron origen a la anterior sentencia reclamada por el quejoso y que se narraron en la ejecutoria dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, consistieron básicamen-

te en que mediante determinado escrito, dicho peticionario de amparo solicitó al presidente municipal y al director general de Desarrollo Social, ambos del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México, **que le explicaran los motivos y fundamentos para**: negar a aquél el acceso a su sitio de trabajo como coordinador administrativo de determinado parque; suspender y retener el pago de su salario y demás prestaciones desde una fecha específica anterior, ya que no había causado baja ni estaba suspendido de sus funciones, ni había firmado renuncia alguna y tampoco conocía de algún procedimiento administrativo o remoción de suspensión de sus funciones; establecer su situación jurídica dentro del Ayuntamiento, es decir, si estaba dado de baja, o si estaba suspendido de sus funciones, y de ser así, se le informaran los datos de esas determinaciones y de los procedimientos respectivos; y en caso de ser procedente, ordenar reincorporarlo a su empleo y pagarle los salarios, y demás prestaciones a que tenía derecho desde la última fecha en que los cobró; o en caso contrario, pagarle la indemnización constitucional consistente en: tres meses de sueldo, veinte días de sueldo por cada año de servicio laborado, la prima de antigüedad y el pago de los salarios caídos que había dejado de percibir, los que deberían ser contados desde la data en que le impidieron desempeñar sus funciones.

Ante la omisión de dichas autoridades de dar contestación a su solicitud, el peticionario promovió juicio contencioso administrativo, en el cual impugnó la resolución negativa ficta por parte del presidente municipal y del director general de desarrollo social mencionados, y tramitado que fue dicho proceso, el Magistrado regional del conocimiento determinó sobreseer en el juicio, al considerar fundada la causal de improcedencia y sobreseimiento invocada por las autoridades demandadas, dado que la petición formulada por parte del actor derivaba de una relación laboral, por lo que era legalmente incompetente para conocer de las controversias que se suscitaran con motivo del cese, despido o rescisión de la relación laboral de trabajadores al servicio del Gobierno del Estado de México y Municipios, **por lo que lo procedente era sobreseer en el juicio, al actualizarse la hipótesis prevista en los artículos 267, fracción I y 268, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México**.

Inconforme con la determinación anterior, el actor interpuso recurso de revisión, con motivo del cual, el tribunal responsable dictó la sentencia reclamada –de sobreseimiento y remisión de los autos de nulidad por incompetencia–, que ya se resumió previamente.

Las consideraciones expresadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el juicio de amparo directo **********, en lo que interesa, son las siguientes:

"Contra tal determinación el quejoso en su **primer** concepto de violación sostiene que la autoridad responsable vulneró sus derechos fundamentales previstos en los artículos 1o., 14 y 16 constitucionales, 2o., 22, 95, 100, 105, 273, fracciones II y III y 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, los cuales redundan en el principio de congruencia tanto externa como interna que toda resolución judicial debe tener, además de proceder al estudio de todas las pruebas aportadas por las partes de conformidad con las reglas de la lógica jurídica y la sana crítica.

"Lo anterior, porque considera que la sentencia reclamada es incongruente y errónea, dado que el Magistrado instructor no tomó en consideración lo dispuesto por los artículos 135 y 229, fracción V, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, atinentes a la procedencia del juicio de nulidad contra una resolución negativa ficta.

"Explica, a su parecer, en qué consiste y cómo se configura una resolución negativa ficta y aduce que la responsable desvió la litis que fue puesta a su consideración, dado que el acto impugnado fue una resolución negativa ficta configurada en relación con un escrito que presentó ante la demandada, mas no demandó un acto verbal de baja del servicio, cese o despido por parte del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, como de manera errónea e incongruente lo pretende hacer ver la sección.

"Aduce que la sentencia reclamada es violatoria de los principios de congruencia y exhaustividad, asimismo, trata de exponer, a su parecer, en qué consisten dichos principios e insiste en que la responsable desvió la litis, dado que el acto impugnado fue una resolución negativa ficta que se encontraba plenamente configurada por la omisión del presidente municipal y el director de Desarrollo Social, ambos del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México, pero no en relación con las pretensiones que expresó en su escrito inicial de demanda, lo que contravino lo dispuesto por el artículo 273 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

"En el **segundo** concepto de violación sostiene que de conformidad con la contradicción de tesis 91/2006 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya determinó que la autoridad administrativa al momento de contestar la demanda que se instaure contra la resolución negativa ficta que se le impute no podrá fundar su resolución en situaciones procesales que impidan el conocimiento del fondo, como serían la falta de personalidad, la extemporaneidad del recurso o instancia, la incompetencia de la autoridad para otorgar lo que fue solicitado por el particular y la incompetencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer del jui-

cio que se promueva contra una negativa ficta, cuando ésta sí se encuentra plenamente configurada.

"Refiere que una vez configurada la negativa ficta, las únicas razones que podrá exponer la autoridad para justificar la resolución son aquellas relacionadas con el fondo del asunto y no otras de carácter netamente procesal; en apoyo a sus argumentos el quejoso cita la tesis de rubro: 'NEGATIVA FICTA. LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, NO PUEDE PLANTEAR ASPECTOS PROCESALES PARA SUSTENTAR SU RESOLUCIÓN.'

"Argumenta que la ficción legal negativa ficta es diferente al derecho de petición, además de que si se sobresee en el juicio se burlaría la institución negativa ficta (sic) y se cancelarían los efectos buscados con ella por el legislador, pues de prosperar la acción tendría que mandar dictar una nueva resolución negativa expresa que se ocupara del fondo, lo que equivaldría a convertir dicha figura jurídica en un derecho de petición.

"Dice que es ilegal que la autoridad responsable haya confirmado la sentencia de primer grado, dado que debió analizar los argumentos que planteó en su escrito de ampliación de demanda tendentes a controvertir los razonamientos expuestos por la autoridad demandada al contestar la demanda, respecto a la supuesta incompetencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

"Sostiene que la responsable omitió apreciar que la Sala a quo suplió la deficiencia de la queja a la autoridad demandada, al emitir su fallo, puesto que ésta tuvo a su alcance los medios y términos procesales para hacer valer la incompetencia del tribunal, sin que ello hubiera ocurrido, ya que en lugar de haber promovido los medios legales pertinentes argumentó causales de improcedencia y sobreseimiento, lo cual no era viable en el juicio contencioso administrativo; en apoyo a sus argumentos cita la tesis emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro: 'NEGATIVA FICTA. ES DE FONDO Y NO PODRÍA SER SOBRESEIMIENTO FICTO.'

"Los conceptos de violación expuestos por el quejoso serán analizados en su conjunto, debido a la estrecha relación que tienen entre sí, de conformidad con el artículo 76 de la Ley de Amparo

"Ahora bien, dichos conceptos de violación **son infundados**.

"Para mayor claridad del asunto que se atiende y a fin de sostener la calificativa dada a los conceptos de violación expuestos por el quejoso, se

estima oportuno decir en qué consiste la figura procesal de la resolución negativa ficta.

"En ese sentido el artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, determina lo siguiente:

"'**Artículo 135**.' (se transcribe)

"Del numeral transcrito, en lo que aquí interesa, se desprende que la configuración de la resolución negativa ficta se actualiza derivada de una petición que se formule por escrito, por parte de un particular a una autoridad (del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los organismos descentralizados con funciones de autoridad de carácter estatal o municipal), ante el silencio de la autoridad cuando hayan transcurrido treinta días hábiles posteriores a la presentación o recepción de la petición; **siempre que se trate de peticiones que den inicio a procedimientos en materias reguladas por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México**.

"Exceptuándose de lo anterior, cuando se trate de peticiones que tengan por objeto la transmisión de la propiedad o la posesión de bienes del Estado, Municipios y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, la afectación de derechos de terceros, el otorgamiento o modificación de concesiones para la prestación de servicios públicos, autorizaciones de conjuntos urbanos, licencias de uso del suelo, normas técnicas, dictámenes de protección civil y del dictamen de factibilidad de impacto sanitario emitido por el Consejo Rector de Impacto Sanitario del Estado de México, y resolución del recurso administrativo de inconformidad; tampoco se configurará la resolución afirmativa ficta cuando la petición se hubiese presentado ante autoridad incompetente, así como en los casos de la rescisión de las relaciones laborales con los policías.

"De suerte que, conforme a lo dispuesto en el citado precepto legal, que regula la figura de la negativa ficta a que alude la parte quejosa, se tiene que es **presupuesto esencial para su actualización que la petición de que se trate verse sobre las materias reguladas por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México**.

"Ahora bien, según lo preceptuado en el artículo 1o. del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el objeto de dicho cuerpo legal se concreta a regular las cuestiones relacionadas con el acto y el procedimiento administrativo ante las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los Municipios y los organismos descentralizados de carácter estatal y muni-

cipal con funciones de autoridad, en el entendido de que conforme a lo establecido en los dispositivos legales en cita, se **exceptúan expresamente del ámbito de aplicación de la legislación en comentario, entre otras, la materia laboral,** y de conformidad con lo dispuesto en el diverso numeral 202 del citado Código de Procedimientos Administrativos Local, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México tiene por objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública del Estado, Municipios y organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares.

"A efecto de corroborar lo anterior, se citan a continuación los mencionados artículos 1o. y 202 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, cuyo contenido es del tenor literal siguiente:

"'**Artículo 1o.**' (se transcribe)

"'**Artículo 202**.' (se transcribe)

"Cabe abundar que la naturaleza jurídica de **la resolución negativa ficta** se centra en estimar que el silencio de la autoridad ante una instancia o petición formulada por el contribuyente, extendido durante un plazo no interrumpido de treinta días, **genera la presunción legal de que la autoridad resolvió de manera negativa a los intereses del promovente**; lo cual origina el derecho del interesado, de interponer los medios de defensa pertinentes en contra de **esa negativa tácita**, o bien, a esperar a que esa autoridad dicte la resolución respectiva.

"En efecto, el silencio administrativo configurado, se vuelve un acto desestimatorio de la petición elevada por el promovente, lo que da vida a la ficción legal que se atiende, es decir, la resolución negativa ficta, y esa falta de resolución produce **la desestimación, por silencio, <u>del fondo de las pretensiones del particular</u>**, lo cual se convierte en una denegación tácita de la solicitud.

"Al respecto, es de señalarse que la doctrina refiere que el efecto de la actualización de la figura procesal, trae como consecuencia, el acceso a la siguiente instancia, por constituir una técnica que permite a los interesados interponer los medios de defensa pertinentes, **sin necesidad de esperar una decisión expresa como presupuesto procesal del sistema de recursos**.

"En efecto, tal ficción legal trae como consecuencia la estimación **de una determinación de fondo**, puesto que no es dable presumir una negativa

de lo pedido por el particular, sino solamente si ésta se entiende contraria a lo efectivamente pedido.

"Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 91/2006-SS (que, por cierto, la parte quejosa, cita uno de los criterios emanados de esa contradicción), sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo tema principal, precisamente es la resolución de negativa ficta en el ámbito federal, criterio que resulta aplicable al caso por analogía; destacó, que con el silencio de la autoridad, **ésta origina una resolución de fondo respecto de sus pretensiones, lo cual a su vez le proporciona el derecho a la interposición de los medios de defensa pertinentes, mediante el cual el tribunal debe pronunciarse respecto de la validez o invalidez de esa negativa**.

"En ese sentido, señaló que tal resolución no podría atender otra cosa que no versara sobre la petición de fondo del solicitante, que se entiende negada fíctamente por la autoridad administrativa.

"**De ahí que, una vez configurada la negativa ficta, la litis versará en el juicio de nulidad únicamente sobre el fondo de lo pretendido expresamente por el particular y lo negado fíctamente por la autoridad.**

"En ese contexto, debe señalarse, dada la importancia que conlleva en el caso en estudio, que la Segunda Sala **determinó que, al estar ante la actualización de la citada figura procesal, la autoridad al contestar la demanda presentada contra la resolución negativa ficta, <u>no podrá fundar su resolución en situaciones procesales o formales que impiden el conocimiento de fondo</u>**; a manera de ejemplo, la Segunda Sala refirió la falta de personalidad, o la extemporaneidad del recurso o de la instancia.

"La Segunda Sala justifica el anterior proceder, exponiendo que así como el particular pierde el derecho cuando no promueve adecuadamente, el que se le resuelva de fondo, asimismo, la autoridad pierde su derecho, <u>para desechar la instancia o el recurso por esas u otras situaciones procesales que no sustentó en el plazo marcado por la ley</u>.

"Por tanto, los argumentos para determinar la existencia de la figura procesal deberán esgrimirse por la autoridad en la contestación de la demanda; en la que sólo serán válidos los razonamientos encaminados a controvertir el fondo del asunto, puesto que las cuestiones de procedencia de la resolución negativa ficta ya no serán atendidas, dado que ya no resulta ser el momento

procesal oportuno; es decir, una vez que se ha configurado la figura procesal, la autoridad ya no está en actitud de pretender exponer las razones de pudiera hacer valer para justificar el porqué no había resuelto con anterioridad al fenecimiento del plazo exigido por la ley para contestar la petición del gobernado.

"En resumen, ante la configuración de la resolución de negativa ficta, de acuerdo a los requisitos establecidos por el artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; una vez actualizada, la autoridad para controvertirla no puede hacer valer razones procesales o de forma, puesto que al haber excedido el plazo de treinta días, sin que hubiese habido una respuesta a su solicitud, ésta perdió cualquier oportunidad para hacer valer tales cuestiones, por tanto, sus argumentos únicamente deberán versar sobre los elementos de fondo para declarar la invalidez de la figura procesal.

"No obstante lo anterior, se insiste, conforme a los preceptos legales 1o. y 202 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México invocados en párrafos que anteceden, se concluye que –de acuerdo al contexto en que surge la figura de la negativa ficta–, se trata de una figura procesal meramente administrativa, es decir, amén de los requisitos formales que la propia legislación en comentario prevé para su configuración (consistentes esencialmente en que se presente una petición por escrito ante la autoridad y que se dé el silencio administrativo pasados los treinta días posteriores a la presentación de la solicitud), **ésta necesariamente debe versar sobre las materias que regula el Código Administrativo del Estado de México, el cual se constriñe a normar las cuestiones relacionadas con el acto y el procedimiento administrativo ante las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los Municipios y los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal con <u>funciones de autoridad</u>, exceptuándose de su ámbito de aplicación, entre otras, la materia laboral**.

"Asimismo, se impone destacar, tal como se ha asentado en párrafos que anteceden, que conforme a la legislación que rige al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, éste tiene por objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública del Estado, Municipios y organismos auxiliares <u>con funciones de autoridad y los particulares</u>.

"En esta tesitura, si bien como lo refiere la parte quejosa, en términos generales una vez actualizada la figura de la negativa ficta, la autoridad para controvertirla no puede hacer valer cuestiones procesales o formales (puesto que al haber excedido el plazo de treinta días, sin que hubiese habido una respuesta a su solicitud, ésta perdió cualquier oportunidad para hacer valer

cuestiones procesales, por tanto, sus argumentos únicamente deberán versar sobre cuestiones de fondo para declarar la invalidez de la figura procesal); lo cierto es, que en forma previa a determinar si se actualiza o no la negativa ficta y, por ende, si la autoridad al contestar la demanda puede o no hacer valer cuestiones procesales, debe quedar superado el tema relativo a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, para conocer del juicio de que se trate, y para ello, tratándose de la impugnación de una negativa ficta, debe verificarse **si la petición de la que ésta se pretende derivar guarda relación con las materias reguladas por el Código Administrativo del Estado de México** y, consecuentemente, si efectivamente se está ante un acto del que, por su naturaleza ya sea administrativa o fiscal, le competa conocer al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

"En este orden de ideas, se tiene que mediante el escrito (con base en el cual la parte actora acudió a demandar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, la invalidez de la negativa ficta que atribuye a las autoridades a las que dirigió su solicitud), presentado el uno de marzo de dos mil trece, el accionante **solicitó se le explicara por qué: no se le permitía el acceso a su trabajo como coordinador administrativo del Parque Naucalli, adscrito a la Dirección General de Desarrollo Social del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México, se le suspendió, se le retuvieron sus pagos y prestaciones; se le dijera su situación jurídica; se le explicara si había algún procedimiento administrativo en su contra; y, de ser posible se le reincorporara, se le pagara o se le indemnizara conforme a derecho, cuestiones que evidentemente corresponden al ámbito laboral**, por lo que la petición elevada a las autoridades señaladas como demandadas no versa sobre las materias que regula el Código Administrativo del Estado de México, de cuyo ámbito de aplicación la propia legislación en cita **excluye en forma expresa a la materia laboral**, consecuentemente, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México no es competente para conocer del asunto ni menos aún de las cuestiones derivadas de la petición en comentario.

"Por el contrario, se reitera que el acto impugnado goza de naturaleza meramente laboral, por tanto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México carece de competencia por razón de materia para conocer del asunto; de ahí que, por más que insista la parte quejosa en que al tratarse de una resolución negativa ficta, la autoridad demandada se encontraba impedida a hacer valer cuestiones procesales, y que, por tal razón no podía invocarse la improcedencia del juicio administrativo de que se trata; lo cierto es, tal como se ha visto, que en forma previa a la determinación respecto de la configuración de la negativa ficta, debe quedar superada la cuestión relativa a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, para conocer del asunto.

"Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, tratándose de la configuración de la negativa ficta es presupuesto esencial que la petición correspondiente verse sobre las materias reguladas por el Código Administrativo del Estado de México, extremo que en la especie no quedó colmado, habida cuenta que lo peticionado por la parte actora consiste básicamente en pretensiones relativas a la relación laboral entre ésta y las autoridades a las que elevó la petición, esto es, se trata de un acto de naturaleza laboral, la cual se encuentra excluida del ámbito de aplicación del código sustantivo en cita y consecuentemente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, no es competente para conocer del asunto dado que éste tiene por objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública del Estado, Municipios y organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares.

"Así, al estimarse que el tribunal regional resulta carente de competencia para conocer de la demanda sometida a su conocimiento, ello implica un impedimento legal para estar en posibilidad de atender las pretensiones de la parte actora, como es el estudio de la probable configuración de la resolución negativa ficta.

"En efecto, es oportuno señalar que el sobreseimiento de la demanda promovida por la parte actora constituye un acto procesal que termina el juicio por cuestiones ajenas al aspecto de fondo planteado, de ahí que no exista la obligación de la autoridad responsable de resolver el asunto sometido a su consideración, como es la resolución negativa ficta demandada a las autoridades municipales, puesto que el derecho de acceso a la justicia que le otorga el artículo 17 constitucional, se circunscribe a la posibilidad que tiene cualquier individuo de acudir ante los órganos jurisdiccionales con su demanda, la cual de ser procedente, debe ser tramitada acorde a las formalidades rectoras del procedimiento respectivo, dentro de las cuales el legislador como una cuestión previa estableció la competencia de la autoridad.

"En efecto, el deber del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de reconocer o constatar la existencia del derecho subjetivo de la parte actora, supone en un principio la observancia de una formalidad ineludible como es la competencia, con lo cual no se contravienen los derechos fundamentales de seguridad jurídica, audiencia y acceso a la justicia establecidos en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente porque debe decirse que no sólo los órganos jurisdiccionales tienen el deber de ajustarse a los mecanismos jurídicos establecidos por el legislador para el ejercicio de la función jurisdiccional, sino que también los gobernados deben acatar esos mecanismos al momento de pretender ejercer su derecho a la jurisdicción.

"Así, el derecho fundamental de seguridad jurídica se manifiesta como la posibilidad de que los gobernados tengan certeza de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente, es decir, bajo los términos y plazos que determinen las leyes, como lo establece el precitado artículo 14 constitucional.

"De esta forma, se dota al legislador ordinario de la facultad de emitir leyes procesales mediante las cuales se regulen los modos y condiciones para la actuación de los sujetos de la relación jurídica procesal que nace con éste.

"A manera de ejemplo de las condiciones antes mencionadas, cabe citar, entre otras, el órgano que debe conocer del procedimiento (competencia); los plazos y la forma en que se deben realizar las actuaciones; los medios permitidos para que se acrediten las pretensiones de las partes (pruebas); cuáles son las personas que pueden demandar y cuáles pueden ser demandadas (legitimación); el procedimiento que el legislador previó para el caso concreto (vía), etcétera.

"Por esas razones, cuando el juzgador considera que es legalmente incompetente para conocer del asunto, el acceso a la justicia no se ve menoscabado, sino que es efectivo, ni se deja en estado de indefensión a la promovente, no obstante sea desfavorable al confirmar, **en parte**, la sentencia de fecha veintitrés de septiembre de dos mil trece, dictada por el Magistrado de la Segunda Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en el juicio administrativo ********** y decretar la improcedencia y sobreseimiento de dicho juicio administrativo, puesto que la competencia es un presupuesto de validez, que presupone por sí mismo la procedencia del juicio administrativo instaurado.

"En efecto, el juzgador previo a dar trámite al juicio pretendido, debe advertir, entre otras cosas, si dentro de su ámbito de competencia tiene la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, porque de sujetarlos prorrogando indebidamente su competencia y de resolver un juicio específico sin tener facultades para ello, afectaría directamente los derechos sustantivos del justiciable.

"Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 192/2007, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del tenor siguiente:

"'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.' (se transcribe texto)

"En congruencia con lo anterior, es conveniente precisar que en el sistema jurídico mexicano, por regla general, la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, fiscales, penales, del trabajo, administrativos, etcétera y que a cada uno de ellos les corresponda conocer de los asuntos relacionados con su especialidad.

"En esa medida para que un órgano jurisdiccional pueda determinar sobre su competencia, debe hacerlo atendiendo a la naturaleza de la acción, lo cual, regularmente, **se puede determinar mediante el análisis cuidadoso de las prestaciones reclamadas**, de los hechos narrados, de las pruebas aportadas y de los preceptos legales en que se apoye la demanda, cuando se cuenta con este último dato, pues es obvio que la parte actora no está obligada a mencionarlo, acotando su examen para ese fin y **prescindiendo del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule al actor y al demandado, pues ese análisis que constituye una cuestión relativa al fondo del asunto**, que corresponde decidir exclusivamente al órgano jurisdiccional competente, porque si la responsable lo hiciera, estaría prejuzgando y haciendo uso de una facultad que la ley no le confiere, habida cuenta que la competencia de la autoridad es un derecho fundamental de legalidad y de seguridad jurídica derivado del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, es una cuestión de orden público, lo que aplicado al derecho procesal se traduce en la suma de facultades que la ley otorga al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios, cuya inobservancia conduce a declarar inválido lo resuelto por la autoridad incompetente.

"Cabe agregar que los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica contenidos en el artículo 16 de la Constitución Federal, exigen que los actos de molestia requieren, para ser legales, entre otros requisitos, **que sean emitidos por autoridad competente** cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté legitimado, **expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter en que la autoridad respectiva lo suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación**, pues de lo contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculte a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo hace, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si la actuación de ésta se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y si éste es o no conforme a la ley o a la Constitución, para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además

de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo en el carácter con que lo haga, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecue exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley secundaria o con la Ley Fundamental.

"Sobre el tema cobra aplicación la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94, sustentada por el Pleno del Máximo Tribunal de la República, Octava Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 77, mayo de 1994, de rubro y texto siguientes:

"'COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.' (se transcribe texto)

"Asimismo, es aplicable por analogía, el criterio jurisprudencial P./J. 21/2009, sustentado por el Pleno del Máximo Tribunal de la República, Novena Época, publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXIX, abril de 2009, cuyos rubro y texto señalan:

"'COMPETENCIA POR RAZÓN DE MATERIA. SI EL JUEZ DE DISTRITO QUE CARECE DE ELLA RESUELVE UN JUICIO DE AMPARO, TAL SITUACIÓN CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LAS REGLAS FUNDAMENTALES QUE NORMAN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO.' (se transcribe texto)

"Por tales razones, la autoridad responsable se encontraba impedida para examinar el fondo del asunto.

"En ese sentido, es oportuno señalar que la autoridad responsable confirmó el sobreseimiento decretado por la a quo, al establecer que de acuerdo al artículo 267, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el juicio administrativo resultaba improcedente porque el problema planteado se encontraba relacionado con **prestaciones de índole laboral**, ya que la parte quejosa reclamó prestaciones laborales, por lo que consideró se estaba ante actos de naturaleza laboral, cuestiones que no eran del ámbito competencial de la responsable.

"Tal resolución se estima acertada y apegada a derecho, en razón de que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 267, fracción I y 268, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se configuró la causal de improcedencia que ha sido analizada, es decir, el tribunal administrativo local, carece de competencia para conocer de controversias de índole laboral, motivo por el cual se estima que la determinación de la

autoridad responsable atinente al sobreseimiento en el juicio se encuentra fundada y motivada en ese aspecto.

"Sentado lo anterior, debe decirse que la sección de la Sala Superior responsable sí expresó los motivos y los fundamentos legales que le permitieron decretar el sobreseimiento, y aun justificar por qué el acto impugnado en el juicio de origen era de naturaleza laboral, y no administrativa al señalar que si bien era cierto que el acto impugnado devenía de un escrito de petición, no menos era cierto que su contenido era de carácter laboral, por tanto, en el caso, prosperaba la causal de improcedencia contenida en el artículo 267, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, dado que si bien, a decir del quejoso, ocupaba el cargo de coordinador administrativo del Parque Naucalli, adscrito a la Dirección General de Desarrollo Social del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México, las prestaciones que reclamaba eran laborales, por ende, al tratarse de un conflicto suscitado con integrantes del citado Ayuntamiento, era incompetente para analizar su legalidad.

"Lo anterior permite arribar a la conclusión general relativa a que son **infundados** los argumentos del quejoso, en el sentido de que la resolución era incongruente de acuerdo a lo planteado por las partes: que se soslayó la litis de origen, que era el reclamo de la resolución negativa ficta recaída a su petición por escrito presentada el uno de marzo de dos mil trece; que en atención al criterio de la Segunda Sala (sic), la autoridad responsable debía analizar cuestiones de fondo, y no atender cuestiones de procedibilidad, por lo que consideró que le causaba perjuicio el decretamiento del sobreseimiento en el juicio en razón de haberse actualizado una causal de improcedencia, como era la carencia de competencia del tribunal regional para conocer de asuntos de índole laboral, entre otras cosas ya expuestas supralíneas.

"Lo anterior es así, pues se reitera, si bien como lo refiere la parte quejosa, en términos generales, una vez actualizada la figura de la negativa ficta, la autoridad para controvertirla no puede hacer valer cuestiones procesales o formales (puesto que al haber excedido el plazo de treinta días, sin que hubiese habido una respuesta a su solicitud, ésta perdió cualquier oportunidad para hacer valer cuestiones procesales, por tanto, sus argumentos únicamente deberán versar sobre cuestiones de fondo para declarar la invalidez de la figura procesal); lo cierto es, que en forma previa a determinar si se actualiza o no la negativa ficta y, por ende, si la autoridad al contestar la demanda puede o no hacer valer cuestiones procesales, debe quedar superado el tema relativo a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, para conocer del juicio de que se trate y, para ello, tratán-

dose de la impugnación de una negativa ficta, debe verificarse **si la petición correspondiente guarda relación con las materias reguladas por el Código Administrativo del Estado de México**; sin embargo, en la especie no se colma tal supuesto, habida cuenta que tal como ha quedado evidenciado en páginas que anteceden, las pretensiones que se desprenden del escrito petitorio de uno de marzo de dos mil trece, dirigido al presidente municipal y al director general de Desarrollo Social, ambos del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México son de carácter laboral, materia que, por mandato legal se encuentra expresamente excluida del ámbito competencial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

"Además, la sola circunstancia de que el actor realice manifestaciones tendentes a demostrar que su demanda se originó para controvertir una resolución de negativa ficta, no es suficiente para que se estime que se está ante un acto administrativo, ya que el acto impugnado se debe analizar en relación con las disposiciones que lo rigen, las que determinan por consecuencia la materia. Sostener lo contrario resultaría ilógico, pues se llegaría al absurdo de que la competencia por materia estuviese fijada en razón de lo que alegue la parte actora o recurrente, es decir, que sean éstos quienes la determinen, de acuerdo con lo que manifiesten, sin importar que tales expresiones tengan o no relación con el acto impugnado.

"En consecuencia, para determinar la competencia por materia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, debe atenderse a la naturaleza del acto impugnado y no a los conceptos de invalidez formulados por la parte actora o a los agravios hechos valer por la recurrente.

"Además, cabe reiterar que la resolución negativa ficta, como se ha expuesto, es de naturaleza administrativa y para su configuración es presupuesto esencial que lo peticionado verse sobre las materias reguladas por el Código Administrativo del Estado de México, de las cuales, entre otras, se excluye en forma expresa a la materia laboral; por lo que, en atención lo anterior y a la lectura de la petición de origen, de la que se obtiene que la solicitud presentada el uno de marzo de dos mil trece, versa sobre pretensiones de carácter meramente laboral; luego, no se surte el requisito indispensable para considerar que se trate de la posible configuración de una resolución negativa ficta, pues se insiste, dicha figura goza de naturaleza esencialmente administrativa, en tanto que la petición del aquí quejoso versa sobre cuestiones laborales, lo cual además torna improcedente el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, cuyo objeto es dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública del Estado, Municipios y organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares.

"Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio 2a./J. 24/2009 sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 412 del Tomo XXIX, marzo de dos mil nueve, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que a la letra reza:

"'COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS.' (se transcribe texto)

"En esta tesitura, queda evidenciado que el acto impugnado de origen es de naturaleza laboral, lo cual torna improcedente el juicio, porque el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México es legalmente incompetente para conocer de asuntos de tal naturaleza, lo que no implica, como asegura la parte quejosa, que se pretenda variar la litis del juicio, puesto que tan solo se trata de examinar el documento que formuló el actor para instar a las autoridades del Ayuntamiento aludido para advertir que sus pretensiones son de índole laboral, de ahí que no asiste razón a la quejosa.

"Por tanto, los referidos requisitos de procedencia que no han sido superados en el caso que nos ocupa, previstos en los numerales que sirvieron de fundamento a la sección responsable para confirmar el sobreseimiento decretado en el juicio, razones objetivas, como lo es que la propia naturaleza del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, el cual es un órgano jurisdiccional creado para dirimir controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública del Estado de México y Municipios y organismos auxiliares con funciones de autoridad y particulares, torna improcedente el juicio contra actos respecto de los cuales –por disposición legal– dicho tribunal no sea competente para conocer, como lo son, entre otros, los actos referentes a la materia laboral.

"Máxime que de conformidad con el artículo 123, apartado B, fracción XII, constitucional, los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un tribunal laboral, además de que el Máximo Tribunal del País ha determinado que las únicas autoridades que tienen una relación administrativa con el Estado son las enlistadas en la diversa fracción XIII del citado numeral y apartado, es decir, los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales, por lo que se estima que no es el caso, dado que, a decir del quejoso ocupaba el cargo de coordinador administrativo del Parque Naucalli,

adscrito a la Dirección General de Desarrollo Social del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México, esto es, el quejoso no es militar, marino, personal del servicio exterior, agente del Ministerio Público, perito o miembro de alguna institución policiaca, motivo por el cual resulta claro que no se está ante la presencia de una relación administrativa que le vincule con las autoridades municipales.

"Sirve de apoyo a lo anterior, en sentido contrario, la jurisprudencia 2a./J. 77/95,[1] emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"'COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS MUNICIPIOS, CON LAS DEPENDENCIAS DE SEGURIDAD RESPECTIVAS. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.' (se transcribe texto)

"Asimismo, cobra aplicación la tesis 4a. IV/94,[2] emitida por la otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"'COMPETENCIA. SI SÓLO SE DEDUCE UNA ACCIÓN LABORAL POR DESPIDO INJUSTIFICADO, DEBE CONOCER UNA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, AUNQUE LA SEPARACIÓN PROVENGA DE UNA ORDEN ADMINISTRATIVA.' (se transcribe texto)

"Por otra parte, es **infundado** el argumento del quejoso en el que sostiene que la autoridad responsable soslayó que la Sala a quo suplió la deficiencia de la queja en favor de la autoridad demandada, puesto que ésta tuvo a su alcance los medios y términos procesales para hacer valer la incompetencia del tribunal, sin que ello hubiera ocurrido, ya que en lugar de haber promovido los medios legales pertinentes argumentó causales de improcedencia y sobreseimiento al contestar la demanda.

"Se afirma lo anterior, en atención a que contrario a lo que aduce el quejoso, la autoridad demandada sí estaba en posibilidad de invocar causales

---

[1] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 290.
[2] *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XIII, marzo de 1994, página 120.

de improcedencia y sobreseimiento, en términos del artículo 248, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, por lo que al analizar dichas causales la Sala a quo no suplió la deficiencia de la queja en forma alguna en favor de la demandada, sino que en términos del diverso numeral 273 del citado código en principio analizó las multicitadas causales de improcedencia, máxime que el titular de la Sala pudo actualizarlas, incluso, de oficio, lo que obedece a que el último de los numerales citados así lo dispone.

"En ese orden de ideas, se estima que contrario a lo sostenido por el quejoso, la sentencia reclamada, por lo que hace al sobreseimiento en el juicio por actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 267, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, observó los principios de congruencia y exhaustividad previstos en los artículos 273 y 288 del citado código, dado que, como ya se expuso con anterioridad, el asunto que se puso a consideración del Tribunal Contencioso Administrativo local no era de su competencia, puesto que se trata de un conflicto laboral y no administrativo o fiscal.

"Lo anterior tuvo como consecuencia que la autoridad responsable, correctamente, no analizara el fondo del asunto, dado que la improcedencia del juicio contencioso administrativo, es decir, la actualización de una causal de improcedencia se traduce en un obstáculo insalvable que impide el pronunciamiento de fondo ante la falta de oportunidad o pertinencia de la acción intentada.

"Por otra parte, no se soslaya el hecho de que la Sala a quo no corrió traslado a la Dirección General de Administración del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México, con la ampliación de demanda, aun cuando en auto de nueve de agosto de dos mil trece tuvo a ésta como demandada; sin embargo, dicha violación procesal es intrascendente, dado que, como ya se vio, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo local es legalmente incompetente para conocer del asunto, por lo que a nada práctico conduciría conceder el amparo y protección de la Justicia Federal para el efecto de que la Sala a quo repusiera el procedimiento y diera vista a la aludida autoridad con la ampliación de demanda, a fin de integrar debidamente la litis, si de cualquier forma el juicio administrativo es improcedente, lo que lejos de beneficiar al quejoso atentaría contra el artículo 17 constitucional, ya que únicamente se retardaría la administración de justicia.

"Todo lo anterior, sin que este Tribunal Colegiado estime que sea correcta la determinación de la autoridad responsable una vez que se declaró legalmente

incompetente, al ordenar remitir los autos al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de México, por considerar que éste es el competente para conocer del asunto, lo anterior debido a que ello contraviene la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 172/2012, la cual establece, en lo que interesa, lo siguiente:

"(se transcribe ejecutoria)

"Dicha determinación dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 125/2012 (10a.),[3] emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguiente:

"'TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. SU ALCANCE FRENTE AL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO AL RESULTAR IMPROCEDENTE LA VÍA CONSTITUCIONAL Y PROCEDENTE LA ORDINARIA.' (se transcribe texto)

"De la contradicción de tesis y jurisprudencia de referencia se puede advertir claramente, en lo que interesa, que el Máximo Tribunal del País determinó que el Juez constitucional dentro de nuestro sistema jurídico está constreñido a analizar en primera instancia la procedencia del juicio de amparo, a fin de determinar si, en términos de la Constitución Federal y de las leyes secundarias correspondientes, se cumplen los presupuestos y requisitos procesales que lo faculten a tramitar y resolver la pretensión que se sujeta a su jurisdicción.

"Luego, en caso de que la normatividad aplicable evidencie que la vía intentada es improcedente, el órgano del conocimiento está constitucional y legalmente facultado para desechar la demanda correspondiente, dejando a salvo los derechos del particular para promover la instancia o interponer el recurso que conforme a las leyes nacionales proceda.

"Dijo que el desechamiento de la demanda de amparo no implicaba el desconocimiento del derecho humano de tutela judicial efectiva, en virtud de que los particulares aun cuentan con las vías legales idóneas para impugnar ante la autoridad competente los actos que consideren les ocasionan una violación en sus derechos.

---

[3] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIV, Tomo 2, noviembre de 2012, página 1583.

"Estimó que afirmar lo contrario podría implicar la iniciación de procesos alternativos o sustitutos de los recursos ordinarios, que modificarían las reglas que fijan los ámbitos de competencia de los órganos jurisdiccionales y que otorgarían indebidamente a los particulares la opción de rescatar términos fenecidos y el claro desconocimiento de instituciones jurídicas como la prescripción, además de que se desconocería la finalidad de implementar requisitos y presupuestos procesales que permitan mantener la legalidad y seguridad jurídicas requeridas dentro del sistema jurídico mexicano, puesto que se beneficiaría indebidamente a una de las partes y se desconocerían los derechos de la contraparte en un proceso, cuya consecuencia, en última instancia, sería violentar el orden público.

"Refirió que el orden jurídico mexicano, en beneficio del derecho de tutela judicial efectiva, instituye órganos jurisdiccionales investidos de competencia –constitucional y legal– que conocerán de las controversias que impliquen en sí mismas conflictos de derechos de los particulares y que, siguiendo las formalidades esenciales del procedimiento como garantía de los derechos constitucionales de debido proceso y seguridad jurídica, resolverán la controversia planteada.

"Indicó que no es posible concebir un derecho de tutela judicial efectiva absoluto que no guarde proporción con la finalidad perseguida, así como el correlativo desconocimiento de un sistema constitucional y legal que prevé reglas procesales de competencia y procedibilidad de las vías o recursos, precisamente con el fin de proveer las garantías necesarias para la protección y promoción de los derechos de acceso a la justicia, debido proceso y seguridad jurídica.

"Sin que se soslaye que la contradicción de tesis haya versado sobre juicios de amparo indirecto y el presente asunto se trate de un juicio contencioso administrativo local; sin embargo, por mayoría de razón se estima que en el caso debe regir la misma regla establecida en la multicitada contradicción de tesis, dado que los órganos jurisdiccionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, no deben remitir los autos al órgano que crean que es el competente para conocer del asunto, por considerar que el asunto no es competencia del referido tribunal.

"Lo anterior, pues el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en términos de los artículos 267, fracción I, 273 y 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, está constreñido a analizar en primera instancia la procedencia del juicio contencioso administrativo,

a fin de determinar si se cumplen los presupuestos y requisitos procesales que lo faculten a tramitar y resolver la pretensión que se sujeta a su jurisdicción, por lo que si dicho tribunal determina que la vía intentada es improcedente deberá sobreseer en el juicio, dejando a salvo los derechos del particular para promover la instancia o interponer el recurso idóneo; sin que ello implique el desconocimiento del derecho humano de tutela judicial efectiva, en virtud de que el actor aun cuenta con las vías legales idóneas para impugnar ante la autoridad competente los actos que considera le ocasiona una violación en sus derechos.

"Ello con la finalidad de no modificar las reglas que fijan los ámbitos de competencia de los órganos jurisdiccionales y no generar conflictos competenciales entre los diversos tribunales del país, además de respetar su autonomía y no obligarlos a tener como fecha de presentación de la demanda en la que se presentó ante la autoridad eventualmente incompetente.

"Máxime que se desconocería la finalidad de implementar requisitos y presupuestos procesales que permitan mantener la legalidad y seguridad jurídicas requeridas dentro del sistema jurídico mexicano, puesto que se beneficiaría indebidamente a una de las partes y se desconocerían los derechos de la contraparte en un proceso, cuya consecuencia, en última instancia, sería violentar el orden público.

"En suma, es evidente que el Máximo Tribunal del País en la contradicción de tesis antes referida, es explícita al establecer que en el sistema jurídico mexicano los Jueces Constitucionales están obligados a analizar primeramente la procedencia del juicio de amparo, regla que también rige el juicio contencioso administrativo local, en términos de los artículos 267, 273 y 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, puesto que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en principio debe verificar la procedencia del juicio.

"Asimismo, el referido tribunal también está facultado para actualizar, incluso de oficio, cualquiera de las causales de improcedencia previstas en el referido numeral 267 del citado código y, como consecuencia de ello, sobreseer en el juicio, como lo es en caso de que estime que el asunto que fuere puesto a su consideración no sea de su competencia; por lo que se estima que si bien la multicitada contradicción de tesis no versó estrictamente sobre un juicio contencioso administrativo local, sino sobre juicios de amparo indirecto, lo cierto es que en ambos juicios operan las mismas reglas, en cuanto a que los operadores jurídicos tienen la facultad de analizar, en principio, la

procedencia del juicio de amparo y cuando se trate de asuntos que consideren que no son de su competencia desecharan la demanda o sobreseerán en el juicio, según sea el caso, motivo por el cual no tienen la obligación de remitir los autos al órgano que estimen competente.

"No obstante todo lo anteriormente expuesto, este tribunal no hace mayor pronunciamiento al respecto, dado que ello ocasionaría un mayor perjuicio al promovente del amparo, lo cual es inadmisible, debido a que la interposición de cualquier medio de defensa, ya sea ordinario o extraordinario, no puede generar un perjuicio más grave del ya obtenido con el acto impugnado.

"Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la tesis 2a. CCII/2002,[4] emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del rubro y texto siguientes:

"'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. DEBEN DECLARARSE ASÍ Y NEGAR EL AMPARO, CUANDO DE CONCEDERSE ÉSTE, SE CAUSEN PERJUICIOS AL QUEJOSO.' (se transcribe texto)

"Por otra parte, este Tribunal Colegiado estima conducente denunciar ante el Pleno de Circuito la contradicción de criterios entre este Tribunal Colegiado en el presente asunto y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, al resolver el juicio de amparo directo **********, asunto del cual este tribunal tuvo conocimiento mediante el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, máxime que en la actualidad los órganos públicos se encuentran comunicados electrónicamente, por distintos medios, como son, entre otros, el teléfono, el correo electrónico, las videoconferencias o el Internet, que es una red informática de difusión nacional e internacional.

"Tiene apoyo lo anterior, en su parte conducente, la jurisprudencia 2a./J. 195/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, en la página 316, cuyos rubro y texto son:

"'TESTIMONIAL. NO ES IDÓNEA PARA ACREDITAR EL ACTO CONCRETO DE APLICACIÓN DE UNA LEY TRIBUTARIA CONSISTENTE EN LA GENERA-

[4] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, enero de 2003, página 726.

CIÓN O COMUNICACIÓN DE INFORMACIÓN A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS.' (se transcribe texto)

"Asimismo es aplicable la jurisprudencia XX.2o. J/24, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, que este Tribunal Colegiado comparte, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, en la Novena Época, Tomo XXIX, enero de dos mil nueve, en la página 2470, que dispone:

"'HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR.' (se transcribe texto)

"La denuncia de contradicción de criterios se realiza de conformidad con los artículos 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, debido a que en el amparo directo ********** el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito consideró que si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México advertía que los actos impugnados sometidos a su consideración no eran de su competencia, así debía declararlo y le vinculó para enviar todas las actuaciones a la autoridad que estimara competente; con lo cual a su criterio, además de garantizar los derechos de legalidad y seguridad jurídica, salvaguardaría también el derecho fundamental de acceso a la justicia, en la medida en que no desecharía la acción por una cuestión formal de incompetencia, sino por el contrario, la encaminaría hacia la autoridad que debe conocer de ella.

"Criterio que no es compartido por este órgano de control constitucional, dado que, como ya se expuso, con esas consideraciones se desconocería la finalidad de implementar requisitos y presupuestos procesales que permitan mantener la legalidad y seguridad jurídica requeridas dentro del sistema jurídico mexicano, puesto que se beneficiaría indebidamente a una de las partes y se desconocerían los derechos de la contraparte en un proceso, cuya consecuencia, en última instancia, sería violentar el orden público, tal como ya lo determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Máxime que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en términos de los artículos 267, fracción I, 273 y 288 del Código de

Procedimientos Administrativos del Estado de México, está constreñido a analizar en primer lugar, la procedencia del juicio contencioso administrativo, a fin de determinar si se cumplen los presupuestos y requisitos procesales que lo faculten a tramitar y resolver la pretensión que se sujeta a su jurisdicción, por lo que si dicho tribunal determina que la vía intentada es improcedente, debe sobreseer en el juicio, dejando a salvo los derechos del particular para promover la instancia o interponer el recurso idóneo; sin que ello implique el desconocimiento del derecho humano de tutela judicial efectiva, en virtud de que el actor aun cuenta con las vías legales idóneas para impugnar ante la autoridad competente los actos que considera le ocasiona una violación en sus derechos.

"Adoptar el criterio emitido por el tercer Tribunal Colegiado modificaría las reglas que fijan los ámbitos de competencia de los órganos jurisdiccionales y pudiera generar conflictos competenciales entre los diversos tribunales del país, además de que se transgrediría su autonomía pudiendo obligar a tener como fecha de presentación de la demanda aquella en la que se presentó ante la autoridad eventualmente incompetente, o bien, que el asunto se remita a una autoridad que no sea la competente para conocer de éste, lo cual vulneraría en mayor medida la pronta y efectiva administración de justicia, en clara contravención del artículo 17 constitucional.

"En ese orden de ideas, se ordena denunciar la contradicción de criterios entre este Tribunal Colegiado y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, de conformidad con los artículos 225 y 226, fracción III, ante el Pleno de Circuito, para efecto de que determine lo conducente.

"Es de precisarse que las pruebas que el inconforme ofreció en la parte final de su escrito de amparo, ya fueron valoradas por este órgano colegiado al emitir la presente ejecutoria, pues constituyen la instrumental pública de actuaciones (expedientes de origen), y por cuanto hace a la presuncional en su doble aspecto legal y humana, ésta derivó de lo que advirtió este tribunal en las constancias de mérito.

"Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

"**ÚNICO**.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a **********, contra la autoridad y por el acto precisados en el resultando primero de esta ejecutoria."

2. En sesión plenaria de cuatro de octubre de dos mil doce, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, resolvió el diverso juicio de amparo directo **********, promovido por ********** **(sic), como apoderado legal de **********, en el sentido unánime de conceder la protección de la Justicia de la Unión** contra la sentencia de doce de septiembre de dos mil once, dictada en el recurso de revisión **********, por la primera sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, con sede en Toluca, **aunque se decidió por mayoría de los Magistrados** integrantes de ese órgano de control constitucional, **que los efectos del fallo protector consistirían en que:** la sección de la Sala Superior responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y emitiera una nueva, la que en derecho correspondiera, pero en la que tomara en consideración lo resuelto en esa ejecutoria federal **y, siguiendo los lineamientos allí apuntados, declarara su incompetencia para conocer del asunto y lo enviara al tribunal que estimara competente**; que asimismo, de manera fundada y motivada, debería determinar el recurso o medio de defensa previstos en las leyes federales que procedieran contra los actos impugnados, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley de Coordinación Fiscal; en la inteligencia que la autoridad que resultara competente para conocer del asunto, debería tomar en consideración para efectos de oportunidad, la fecha en que se presentó el escrito de demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Tanto es así, que en la parte final del voto concurrente que formuló el Magistrado Emmanuel G. Rosales Guerrero, concluyó:

"Para concluir, debo precisar que, como mi voto es por amparar y declarar fundada una violación procesal para reponer el procedimiento a fin de que la Sala Regional declare su incompetencia con fundamento en el artículo 121 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México (sic), y a partir del auto 11 (sic) de enero de 2011, entonces es por ello que, no me parece correcto que tenga que hacerse mayor mención sobre los alcances interpretativos de los fundamentos de improcedencia y sobreseimiento utilizados en las sentencias que con motivo de la reposición procesal deberían quedar insubsistentes desde la perspectiva de este voto, todo lo cual se afecta porque, objetivamente, con la sentencia aprobada, por contener un pronunciamiento de constitucionalidad, dicha sentencia es materia de revisión en amparo directo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mientras que si se adoptara la solución que aquí se propone, además de que no cabría la revisión por hacerse pronunciamientos de mera legalidad, creo que se daría mayor claridad y fluidez a las cosas."

Ahora bien, en la sentencia reclamada, el tribunal *ad quem* responsable dictó sentencia definitiva de segunda instancia mediante la cual se confirmaron el fallo de primer grado y las consideraciones para estimar que se actualizaba el motivo de improcedencia del juicio contencioso administrativo, invocado al decidir su primera instancia –sustentado en la fracción I del artículo 267 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y que se relacionaba con la incompetencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México–, y además destacó claramente que como el procedimiento administrativo de ejecución impugnado en el juicio de origen derivaba de una multa impuesta por la Procuraduría Federal del Consumidor, entonces aunque la autoridad demandada fuera formalmente municipal, lo cierto era que en esos casos y por efectos de los artículos 13 y 14 de la Ley de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de México, entonces se tenía que considerar jurídicamente como una verdadera autoridad federal a las autoridades municipales que desarrollaron como auxiliares de aquélla, los actos de cobro impugnados, situaciones que confirmaban que el asunto no era de la "competencia" del Tribunal Contencioso Administrativo Estatal y, máxime que los actos impugnados en la primera instancia no se trataban de actos administrativos o fiscales dictados, ordenados o ejecutados por las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado de México, de sus Municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por todo ello, se tenía que confirmar en segunda instancia el sobreseimiento por esas razones de incompetencia.

Los hechos que se desprenden de la ejecutoria federal dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, consistieron esencialmente en que la empresa actora y a la postre quejosa, impugnó ante una Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México unos determinados mandamiento de ejecución y un acta de requerimiento de pago y embargo, suscritos respectivamente por el tesorero municipal del Ayuntamiento de Metepec, Estado de México, y el ejecutor de su adscripción, con el objeto de hacer efectivo el cobro de una multa impuesta por la Procuraduría Federal del Consumidor, en cantidad de ********** (**********).

Seguido el juicio de origen, la Sala Regional del conocimiento dictó sentencia de primera instancia, en la cual consideró que como el procedimiento administrativo de ejecución de multas federales no era un tema propio de la "competencia" del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado

de México, entonces lo procedente era sobreseer en el juicio con fundamento en el artículo 267, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en donde se establece que dicho juicio es improcedente cuando el asunto no sea de la competencia del tribunal.

Las consideraciones expresadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, por una parte, para desestimar los conceptos de violación aducidos contra la interpretación y aplicación del artículo 267, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y, por otra, para conceder específicamente la protección constitucional en el referido juicio de amparo directo **********, en lo que interesa, son las siguientes:

"En los conceptos de violación la quejosa sostiene la procedencia del juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, con apoyo en los artículos 229 y 202 del Código de Procedimientos Administrativos de la entidad y, en criterios jurisprudenciales del propio tribunal, sobre la base de que los actos impugnados provienen de autoridades municipales que actuaron como auxiliares y, además, son de carácter unilateral.

"Son **infundados** los conceptos de violación por las razones siguientes:

"En autos consta que el acto impugnado en el juicio contencioso de origen, se hizo consistir en el mandamiento de ejecución folio ********** y acta de requerimiento de nueve de noviembre de dos mil diez, notificados el dieciséis inmediato siguiente (fojas 2).

"El examen del documento arroja, que contiene un mandamiento de ejecución emitido por el tesorero Municipal del Ayuntamiento de Metepec, Estado de México, y una diligencia de notificación practicada por el notificador/ejecutor adscrito; con el objeto de hacer efectivo el cobro de una multa impuesta por la Procuraduría Federal del Consumidor, en cantidad de ********** (**********) a través del procedimiento administrativo de ejecución fundado, entre otros, en los artículos 13 y 14 de la Ley de Coordinación Fiscal y, en el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y seis; esto es, actuando como autoridades fiscales federales en ingresos coordinados.

"En efecto, los artículos 13 y 14 de la Ley de Coordinación Fiscal disponen:

"'**Artículo 13**.' (se transcribe)

"'**Artículo 14**.' (se transcribe)

"De acuerdo con los artículos transcritos, las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pueden celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales que comprenden, entre otros, la recaudación de tales ingresos, ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los Municipios, cuando así se pacte expresamente.

"En esos casos, las autoridades fiscales de las entidades y las de sus Municipios serán consideradas, en el ejercicio de las facultades a que se refieren los convenios o acuerdos respectivos, autoridades fiscales federales.

"Así, contra los actos que realicen cuando actúen en ejercicio de tales atribuciones, sólo proceden los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

"Tiene aplicación, en lo conducente, la jurisprudencia número 2a./J. 163/2004 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 120, Tomo XX, noviembre de 2004, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación*, cuyos rubro y texto son:

"'REVOCACIÓN FISCAL. PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN CONTRA ACTOS EMITIDOS POR AUTORIDADES ESTATALES O MUNICIPALES QUE ACTÚAN COMO COORDINADAS EN MATERIA FISCAL CON LA FEDERACIÓN. SÓLO DEBEN DESCONTARSE DEL CÓMPUTO LOS DÍAS INHÁBILES SEÑALADOS POR EL ARTÍCULO 12 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.' (se transcribe texto)

"En esas condiciones, los actos de cobro impugnados en el juicio contencioso de origen, efectuados por autoridades municipales en ejercicio de atribuciones fundadas en un convenio de coordinación fiscal, deben ser impugnados a través de los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

"Por tanto, es inexacto que proceda el juicio contencioso en términos de los artículos 229 y 202 del Código de Procedimientos Administrativos del

Estado de México, como lo estima la quejosa, puesto que la actuación de las autoridades municipales no se efectuó en ejercicio de facultades propias establecidas en ordenamientos legales locales, sino en cumplimiento de atribuciones delegadas a través de un convenio de colaboración fiscal, cuya actuación se considera efectuada por autoridades fiscales federales y, por tanto, sólo puede ser impugnada a través de los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

"Sin embargo, en suplencia de la deficiencia de la queja, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracciones II, párrafo quinto, y III, inciso a), párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[5] y, 76 Bis, fracción VI, de la Ley de Amparo,[6] aplicable en términos del artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once; este tribunal estima que debe concederse el amparo a fin de proteger derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia a favor de la quejosa.

---

[5] "**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:
"...
"**II.** Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.
"...
"**En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.**
"...
"**III.** Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:
"**a)** Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. **En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución**. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior. ..."

[6] "**Artículo 76 Bis. Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda**, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:
"...
"**VI.** En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa."

"En efecto, en la sentencia reclamada se confirmó la recurrida de primera instancia, que decretó la improcedencia del juicio por carecer de competencia el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México para conocer del asunto, fundada en el artículo 267, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, lo que llevó a decretar el sobreseimiento en el juicio de conformidad con lo dispuesto por el artículo 268, fracción II, del propio código, los cuales disponen:

"'**Artículo 267**.' (se transcribe parcialmente)

"'**Artículo 268**.' (se transcribe parcialmente)

"De acuerdo con los artículos transcritos, el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México es improcedente, entre otros casos, cuando los actos impugnados no son de la competencia del tribunal, lo que conduce al sobreseimiento en el juicio.

"Ahora bien, a partir del once de junio de dos mil once, con la entrada en vigor del decreto que modificó la denominación del capítulo I del título primero y reformó diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once,[7] específicamente lo establecido en los párrafos segundo y tercero del artículo 1o. constitucional; todos los Jueces del Estado Mexicano deben, en los asuntos de su competencia, inaplicar las normas que infrinjan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y/o los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, que reconozcan derechos humanos, lo que implica que ahora todos los órganos jurisdiccionales no sólo pueden, sino tienen la obligación de efectuar un control de constitucionalidad de normas y, en su caso, un control de convencionalidad.

"En efecto, con motivo de la entrada en vigor de aquellas reformas constitucionales de diez de junio de dos mil once y, de lo resuelto en el expediente varios 912/2010 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al recibir en el seno del orden jurídico nacional la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso 'Radilla Pacheco'; el control de constitucionalidad, y ahora también, de convencionalidad de normas, ya no es de la competencia exclusiva del Poder Judicial de la Federa-

---

[7] "Transitorios
"**Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

ción; tal facultad, que en realidad constituye una obligación, ahora recae en todas las autoridades, a fin de salvaguardar los derechos humanos protegidos en la Carta Magna, y/o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, lo que implica que ahora todos los órganos jurisdiccionales del Estado, deben realizar el control de constitucionalidad y, en su caso, de convencionalidad, lo que podría llevar a la inaplicación de normas de observancia general.

"Tiene aplicación la tesis P. LXX/2011 (9a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 557 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, Décima Época, cuyos rubro y texto son:

"'SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.' (se transcribe texto)

"De ese modo, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona.

"Esos mandatos contenidos en el nuevo artículo 1o. constitucional, deben leerse junto con lo establecido por el diverso artículo 133 de la propia Constitución Federal, para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad a cargo del Poder Judicial, el que debe adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país.

"Así, de conformidad con la última parte del artículo 133, en relación con el artículo 1o., constitucionales, en la función jurisdiccional, los Jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario establecidas en cualquier norma inferior.

"Si bien los Jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez, ni expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 107 y 105 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar estas normas inferiores dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados en la materia.

"De este modo, el mecanismo para el control de convencionalidad en materia de derechos humanos debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente, pues no podría entenderse un control como el que se indica si el mismo no parte de un control de constitucionalidad general que se desprende de los artículos 1o. y 133 de la Constitución y es parte de la esencia de la función judicial.

"Por tanto, el parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los Jueces del país, se integra de la manera siguiente: Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1o. y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación; todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte; criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que el Estado Mexicano haya sido parte, y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado Mexicano no haya sido parte.

"Así lo consideró el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis P. LXVII/2011 (9a.) y P. LXVIII/2011 (9a.) publicadas en las páginas 535 y 551 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, Décima Época, cuyos rubros y textos son:

"'CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.' (se transcribe texto)

"'PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.' (se transcribe texto)

"Así, la posibilidad de inaplicación de normas de carácter general, por parte de los Jueces del país, en ningún momento supone la eliminación ni el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de las leyes, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación.

"En ese sentido, el control de constitucionalidad y convencionalidad en materia de derechos humanos presupone realizar tres pasos:

"a) Interpretación conforme en sentido amplio; lo que significa que los Jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en

los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"b) Interpretación conforme en sentido estricto; lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los Jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y,

"c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.

"Tiene aplicación la tesis P. LXIX/2011 (9a.) del Pleno del Alto Tribunal, publicada en la página 552 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, Décima Época, cuyos rubro y texto son:

"'PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.' (se transcribe texto)

"De ese modo, la inaplicación de la ley constituye el último reducto, la última opción, pero sólo hay que acudir a ella cuando no es posible encontrar conformidad entre la ley cuestionada y el Texto Constitucional y tratados internacionales en materia de derechos humanos, que favorezca, o evite incidir, o vulnerar aquellos derechos, pues hay que partir de la presunción de constitucionalidad de que gozan las leyes.

"Además, cabe precisar, que el estudio de los derechos humanos a partir de la reforma constitucional en comento, no implica, necesariamente, que se acuda a los instrumentos internacionales si resulta suficiente la previsión que sobre éstos contenga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, basta el estudio que se realice del precepto constitucional que lo prevea, para determinar la constitucionalidad o no del acto que se reclama.

"Tiene aplicación la tesis 2a. XXXIV/2012 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1348 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, Tomo 2, mayo de 2012, Décima Época, cuyos rubro y texto son:

"'DERECHOS HUMANOS. SU ESTUDIO A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA

FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011, NO IMPLICA NECESARIAMENTE QUE SE ACUDA A LOS PREVISTOS EN INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, SI RESULTA SUFICIENTE LA PREVISIÓN QUE SOBRE ÉSTOS CONTENGA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.' (se transcribe texto)

"En la especie, el artículo 267, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, establece la improcedencia del juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, cuando los actos impugnados no son de la competencia del tribunal; lo que determina el sobreseimiento en el juicio de conformidad con lo dispuesto por el diverso artículo 268, fracción II, del propio código procesal local, y supone una denegación de justicia por una cuestión formal.

"Sin embargo, este tribunal estima que aquel artículo 267, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, encuentra conformidad con los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia, protegidos por los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado, que los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica protegidos por los artículos 14 y 16 constitucionales, implica que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado, expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación.

"En ese sentido, la competencia de la autoridad constituye un requisito esencial para la validez jurídica del acto; por tanto, si es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, o bien, no expresa de manera suficiente los preceptos legales que le brinden la atribución ejercida, significa que aquél carezca de valor jurídico y, por ende, no puede producir algún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido.

"Apoyan lo anterior, la tesis aislada 2a. CXCVI/2001 y la jurisprudencia P./J. 10/94, publicadas en las páginas 429 y 12, respectivamente, la primera, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV,

octubre de 2001; en tanto que la segunda, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tomo 77, mayo de 1994, Octava Época, con los rubros y textos siguientes:

"'AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO.' (se transcribe texto)

"'COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.' (se transcribe texto)

"Por otra parte, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado los alcances del derecho fundamental de acceso a la justicia, protegido por el artículo 17 constitucional, como el derecho de toda persona de acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, para plantear sus pretensiones o a defenderse de ellas, con el objeto de que mediante la sustanciación de un proceso donde se respeten ciertas formalidades, se emita la resolución que decida la cuestión planteada y, en su caso, se ejecute la decisión.

"Asimismo, ha determinado que no es dable supeditar el acceso a los tribunales a condición o requisito alguno de carácter formal, porque se debe evitar que sean los propios tribunales quienes impidan al gobernado obtener acceso a la justicia.

"En ese contexto y en aras de proteger el derecho a la tutela jurisdiccional, los juzgadores deben evitar la imposición de requisitos innecesarios, excesivos, carentes de razonabilidad o proporcionalidad que impidan el libre acceso a la jurisdicción.

"Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2007 de la Primera Sala del Alto Tribunal, publicada en la página 124 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, Novena Época, cuyos rubro y texto son:

"'GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.' (se transcribe texto)

"Así, la interpretación del artículo 267, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, conforme con aquellos derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia, protegidos por los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, y con el marco jurisprudencial construido al respecto; es en el sentido de la improcedencia del juicio ante Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, cuando se impugnan actos que no son de la competencia del tribunal.

"Sin embargo, la propia incompetencia prevista en la norma, impide al tribunal tomar alguna determinación al respecto, que no sea la de declarar su incompetencia, pues toda decisión que tome fuera de ésta, será tomada por una autoridad carente de facultades, sin sustento legal, lo que significa que sus decisiones carecerán de valor jurídico y, por ende, no podrán producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido.

"Tiene aplicación, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 52/2001 de la Segunda Sala del Alto Tribunal, publicada en la página 32 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, noviembre de 2001, Novena Época, cuyos rubro y texto son:

"'COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO.' (se transcribe texto)

"Por tanto, en estos casos, advertido por el tribunal que los actos impugnados sometidos a su consideración no son de su competencia, así debe declararlo y enviar todas las actuaciones a la autoridad que estime competente con lo cual, además de garantizar aquellos derechos de legalidad y seguridad jurídica, garantizará también el derecho fundamental de acceso a la justicia, en la medida en que no desecha la acción por una cuestión formal de incompetencia, sino por el contrario, la encaminará hacia la autoridad que debe conocer de ella.

"En mérito de lo anterior, se impone conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a la quejosa, para el efecto de que la Sala responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y emita una nueva, la que en derecho corresponda, pero en la que tome en consideración lo resuelto en esta ejecutoria y, siguiendo los lineamientos aquí apuntados, declare su incompetencia para conocer del asunto y lo envíe a la que estime competente.

"Asimismo, de manera fundada y motivada, deberá determinar el recurso o medio de defensa previstos en las leyes federales que procedan contra los actos impugnados, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 de

la Ley de Coordinación Fiscal, y remitir el asunto a la autoridad que estime competente para conocer de ellos.

"En la inteligencia que la autoridad que resulte competente para conocer del asunto, deberá tomar en consideración para efectos de oportunidad, la fecha en que se presentó el escrito de demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

"Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 76, 77, 78, 80 y 192 de la Ley de Amparo, y tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el seis de junio de dos mil once, se **resuelve**:

"**ÚNICO**.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a ************, contra** la autoridad y por el acto que precisados quedaron en el resultando primero de esta ejecutoria."

II. Estándar para identificar la existencia de la contradicción de tesis. De conformidad con lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, la nueva mecánica para abordar la procedencia de las contradicciones de tesis no necesita pasar por el cumplimiento irrestricto de los requisitos establecidos en su jurisprudencia P./J. 26/2001,[8] puesto que dicho criterio ya fue interrumpido.

---

[8] "Novena Época
"Registro: 190000
"Instancia: Pleno
"Jurisprudencia
"Fuente: ***Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta***
"Tomo XIII, abril de 2001
"Materia: común
"Tesis: P./J. 26/2001
"Página: 76
"CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.—De conformidad con lo que establecen los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Federal y 197-A de la Ley de Amparo, cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o la Sala que corresponda deben decidir cuál tesis ha de prevalecer. Ahora bien, se entiende que existen tesis contradictorias cuando concurren los siguientes supuestos: a) que al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes; b) que la diferencia de criterios se presente en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas; y, c) que los distintos criterios provengan del examen de los mismos elementos."

Brinda apoyo a lo anterior, la jurisprudencia, cuyos datos de localización, rubro y texto se transcriben a continuación:

"Novena Época
"Registro: 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
"Página: 7

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001

de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

Con base en ello, una nueva forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados de Circuito en este tipo de asuntos, consisten en pasar por una serie de reflexiones que abarquen desde la finalidad de la resolución del conflicto, hasta la justificación mínima que en cada caso concreto debe acreditarse.

¿Qué finalidad persigue la resolución de una contradicción de tesis denunciada ante los Plenos de Circuito? Para responder a esta pregunta, se impone una interpretación del contenido de los artículos 107, fracción XIII, párrafos primero y último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción III, párrafos penúltimo y último, de la Ley de Amparo, cuyos textos son los siguientes:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 6 de junio de 2011)

"**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:

"...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"**XIII.** Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

"...

(Reformado, D.O.F. 6 de junio de 2011)

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción."

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

"...

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

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

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

En ambos preceptos se contiene una norma que confiere poderes de ejercicio obligatorio para los Plenos de Circuito. Mediante el ejercicio de ese poder conferido, se busca, esencialmente, la unificación de los criterios interpretativos que dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en su caso, llegaren a adoptar a la hora de resolver algún conflicto.

Las normas citadas expresan como condición para la procedencia de la contradicción de tesis, que los criterios enfrentados sean antagónicos, esto es, contradictorios. El sentido del concepto "contradictorio"; sin embargo, ha de entenderse cuidadosamente en función no tanto del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad antes apuntada: la unificación de criterios como fuente generadora de seguridad jurídica. Es decir, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio.

La esencia de la contradicción de tesis, entonces, radica más en la necesidad de unificar criterios que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, será indispensable determinar si existe una necesidad de unificación, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto. Dicho en otras palabras, para determinar si existe o no una antinomia de criterios, será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –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.

Lo anterior, no es más que el reflejo natural de los procesos interpretativos. Como se sabe, los sistemas jurídicos no contienen "respuestas correctas únicas", esencialmente, porque las fuentes del derecho son sólo la materia prima del ejercicio jurisdiccional, mediante el cual, se va creando el llamado derecho en acción.

La discrecionalidad o arbitrio judicial puede definirse como aquella facultad que tienen los órganos jurisdiccionales para aplicar el derecho a las circunstancias concretas del caso que han de resolver. Precisamente, se trata de una facultad que la ley concede a los juzgadores para que dentro de límites más o menos amplios, la interpreten en relación con el supuesto concreto que han de solventar o completen algún extremo que la ley deja a su propio juicio.

Así, es normal que a la hora de ejercer este arbitrio existan diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, las contradicciones de tesis que los Plenos de Circuito están llamados a resolver, deben avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

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

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

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

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

Estas condiciones se encuentran en las jurisprudencias, cuyos datos de localización, rubros y textos son los siguientes:

"Novena Época
"Registro: 165077
"Instancia: Primera Sala
"Jurisprudencia
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo XXXI, marzo de 2010
"Materia: común
"Tesis: 1a./J. 22/2010
"Página: 122

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión

litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."

"Novena Época
"Registro: 165076
"Instancia: Primera Sala
"Jurisprudencia
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo XXXI, marzo de 2010
"Materia: común
"Tesis: 1a./J. 23/2010
"Página: 123

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.'. Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto 'contradictorio' ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, que es generar seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas –no necesariamente

contradictorias en términos lógicos– aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes."

Idénticas consideraciones expresó el anterior Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver por mayoría de once votos la contradicción de tesis **********, de entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Penal del circuito señalado, en su sesión de uno de abril de dos mil catorce, de la que emanó la jurisprudencia PC.II. J/6 P (10a.), de título y subtítulo: "CONCURSO REAL DE DELITOS. SE ACTUALIZA CUANDO EL SUJETO ACTIVO TRANSPORTA MADERA EN ROLLO EN CANTIDADES SUPERIORES A LAS PERMITIDAS Y, AL SER DETENIDO POR LA AUTORIDAD, EXHIBE UN DOCUMENTO PÚBLICO FALSO CON LA INTENCIÓN DE ACREDITAR QUE CUENTA CON EL PERMISO CORRESPONDIENTE.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo II, octubre de 2014, página 1489 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 31 de octubre de 2014 a las 11:05 horas.

III. Cumplimiento de los requisitos para la existencia de contradicción de tesis. El presente asunto cumple con los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que ha fijado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpretando la normatividad aplicable.

A continuación, se explican las razones por las cuales se considera que el asunto cumple con los requisitos de existencia:

Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. A juicio de este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de emplear su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

Las ejecutorias de los asuntos que participan en esta contradicción de tesis coinciden en los siguientes elementos: analizaron sentencias reclamadas en las cuales, las secciones de la Sala Superior ad quem responsables estimaron que los juicios contenciosos administrativos, promovidos por los actores y posteriormente quejosos, eran improcedentes y debía sobreseerse en ellos, de conformidad con los artículos 267, fracción I y 268, fracción II,

del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, siendo que los dos Tribunales Colegiados de Circuito señalados interpretaron dichas disposiciones, en el sentido de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México carecía de competencia para conocer de las controversias planteadas en las demandas de invalidez, concluyendo que tales hipótesis normativas sí cobraban aplicación en los casos sometidos a su potestad jurisdiccional.

Sin embargo, por orden estrictamente cronológico en cuanto al dictado de sus sentencias reseñadas, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, residente en Naucalpan de Juárez, consideró en suplencia de la queja deficiente de la solicitante de la tutela constitucional, de conformidad con los artículos 107, fracción II, párrafo quinto, y fracción III, inciso a), párrafo primero, constitucional y 76 Bis, fracción VI, de la Ley de Amparo abrogada, que debía conceder el amparo de la Justicia de la Unión, para proteger los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia. Enseguida aludió a las reformas del artículo 1o. constitucional que entraron en vigor el once de junio de dos mil once, y describió las obligaciones de los Jueces y tribunales mexicanos, federales y locales, tratándose del control de constitucionalidad y de convencionalidad de cualquier norma de inferior jerarquía. A continuación **estableció** que el sobreseimiento decretado en términos de los artículos 267, fracción I, y 268, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, suponía una denegación de justicia por una cuestión formal. Sin embargo, también refirió que el primer precepto legal en comento encontraba conformidad con los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia, garantizados por los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, los cuales explicó en su alcance, **añadiendo que la incompetencia declarada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México le impedía tomar una decisión distinta de ésta, por lo que en esos casos, los órganos jurisdiccionales de ese tribunal debían declarar su incompetencia y enviar los autos de nulidad a la autoridad que estimara competente**, para garantizar los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia, este último en la medida en que no desechaba la acción por una cuestión formal de incompetencia, sino porque la encaminaría a la autoridad competente. En consecuencia, fijó los efectos del fallo protector mencionados en la fracción I, numeral 1, del presente considerando.

En cambio, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan de Juárez, **estimó** en una última parte de su ejecutoria, **incorrecta la determinación de la responsable, en el sentido de remitir los autos de invalidez al tribunal que**

estimara competente, ya que ello violaba la determinación de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vertida en su contradicción de tesis 172/2012, de la que emanó la jurisprudencia 2a./J. 125/2012 (10a.), de rubro: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. SU ALCANCE FRENTE AL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO AL RESULTAR IMPROCEDENTE LA VÍA CONSTITUCIONAL Y PROCEDENTE LA ORDINARIA.",[9] por lo que haciendo propias las consideraciones expresadas en esa ocasión por la superioridad en comento, el órgano de control constitucional estableció que en términos de los artículos 267, fracción I, 273 y 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, la jurisdicción contenciosa administrativa mexiquense estaba obligada a analizar en primera instancia la procedencia de los juicios promovidos ante ella, para determinar el cumplimiento de los presupuestos y requisitos procesales que la facultaran a tramitar y resolver la pretensión sometida a su jurisdicción, por lo que si dicho tribunal resolvía que la vía intentada era improcedente debería sobreseer en el juicio, dejando a salvo los derechos del particular para promover la instancia o interponer el recurso idóneo; sin que ello implicara el desconocimiento del derecho humano de tutela judicial efectiva, en virtud de que el actor contaba con las vías legales idóneas para impugnar ante la autoridad competente los actos lesivos a sus derechos; que lo anterior tenía la finalidad de no modificar las reglas de competencia de los órganos jurisdiccionales y no generar conflictos competenciales entre los diversos tribunales del país, además de respetar su autonomía y no obligarlos a tener como fecha de presentación de la demanda en la que se presentó ante la autoridad eventualmente incompetente; máxime que se desconocería la finalidad de implementar requisitos y presupuestos procesales que permitían mantener la legalidad y seguridad jurídicas requeridas dentro del sistema jurídico mexicano, puesto que se beneficiaría indebidamente a una de las partes y se desconocerían los derechos de la contraparte en un proceso, cuya consecuencia, en última instancia, sería violentar el orden público; **empero no obstante todo lo anteriormente expuesto, el Tribunal Colegiado de mérito no hizo mayor pronunciamiento**, dado que a su decir, ocasionaría un mayor perjuicio al promovente del amparo, lo cual era inadmisible, debido a que la interposición de cualquier medio de defensa no podría generar un perjuicio más grave del ya obtenido con el acto impugnado. Por último, aunque negó el amparo solicitado, consideró procedente denunciar la contradicción de tesis con motivo del criterio sustentado por el diverso órgano de control constitucional, resumido previamente.

---

[9] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIV, Tomo 2, noviembre de 2012, página 1583.

En tales circunstancias, aplicando los criterios referidos líneas arriba para la existencia de las contradicciones de tesis, se sostiene que en el caso concreto se surte el primer requisito, ya que cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes realizó un ejercicio interpretativo, mediante el uso de su arbitrio judicial.

Segundo requisito: Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito considera que el segundo requisito queda cumplido en el presente caso, pues los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes giraron en torno a una misma cuestión jurídica, a saber: sobre la actitud y el proceder de los órganos jurisdiccionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, después de que aquéllos resolvieran que en los juicios de invalidez sometidos a su potestad jurisdiccional, debían sobreseer en éstos, de conformidad con los artículos 267, fracción I y 268, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, a la luz de los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia.

Para dilucidar el problema referido, cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito realizó un ejercicio interpretativo, el cual dio lugar a posiciones contradictorias:

Para el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, residente en Naucalpan de Juárez, el sobreseimiento decretado en términos de los diversos 267, fracción I y 268, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, suponía una denegación de justicia por una cuestión formal. Sin embargo, también refirió que el primer precepto legal en comento encontraba conformidad con los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia, garantizados por los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, los cuales explicó en su alcance, **añadiendo que la incompetencia declarada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México le impedía tomar una decisión distinta de ésta, por lo que en esos casos, los órganos jurisdiccionales de ese tribunal debían declarar su incompetencia y enviar los autos de nulidad a la autoridad que estimara competente**, para garantizar los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia, este último en la medida en que no desechaba la acción por una cuestión formal de incompetencia, sino porque la encaminaría a la autoridad competente.

Mientras que para el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan de Juárez, **era in-**

correcta la determinación de la responsable, en el sentido de remitir los autos de invalidez al tribunal que estimara competente, ya que haciendo propias las consideraciones expresadas en determinada contradicción de tesis de la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, en términos de los artículos 267, fracción I, 273 y 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, la jurisdicción contenciosa administrativa mexiquense estaba obligada a analizar en primera instancia la procedencia de los juicios promovidos ante ella, para determinar el cumplimiento de los presupuestos y requisitos procesales que la facultaran a tramitar y resolver la pretensión sometida a su jurisdicción, por lo que si dicho tribunal resolvía que la vía intentada era improcedente debería sobreseer en el juicio, dejando a salvo los derechos del particular para promover la instancia o interponer el recurso idóneo; **sin que ello implicara el desconocimiento del derecho humano de tutela judicial efectiva**, en virtud de que el actor contaba con las vías legales idóneas para impugnar ante la autoridad competente los actos lesivos a sus derechos; **que lo anterior tenía la finalidad de no modificar las reglas de competencia de los órganos jurisdiccionales** y no generar conflictos competenciales entre los diversos tribunales del país, además de respetar su autonomía y no obligarlos a tener como fecha de presentación de la demanda en la que se presentó ante la autoridad eventualmente incompetente; **máxime que se desconocería la finalidad de implementar requisitos y presupuestos procesales que permitían mantener la legalidad y seguridad jurídicas requeridas dentro del sistema jurídico mexicano**, puesto que se beneficiaría indebidamente a una de las partes y se desconocerían los derechos de la contraparte en un proceso, cuya consecuencia, en última instancia, sería violentar el orden público; **empero no obstante todo lo anteriormente expuesto, el Tribunal Colegiado no hizo mayor pronunciamiento**, para no ocasionar mayor perjuicio al quejoso.

En ese orden de ideas, queda evidenciado, no obstante que los antecedentes y elementos jurídicos a evaluar, resultaban esencialmente iguales en el aspecto específico del orden de estudio apuntado, los órganos jurisdiccionales concluyeron con posiciones jurídicas discrepantes.

Así las cosas, resulta válido colegir, como se anunció, que en el caso se han reunido los extremos señalados para la existencia de una contradicción de criterios del conocimiento de este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en virtud de que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes han expresado una posición contrastante en torno a un tema determinado, en el que se controvierte el mismo planteamiento jurídico.

Tercer requisito: Surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción de tesis. A partir de lo anterior, es posible concluir que

los puntos de vista de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, pueden dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

En efecto, el problema jurídico resuelto por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se puede resumir en las siguientes preguntas: ¿Cómo deben proceder los órganos jurisdiccionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, después de resolver que en los juicios de invalidez sometidos a su potestad jurisdiccional, deben sobreseer en éstos, de conformidad con los artículos 267, fracción I y 268, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, al ser incompetentes materialmente para conocer de la legalidad de los actos impugnados, a la luz de los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia? ¿Deben enviar los autos de nulidad al órgano que sí estimen competente materialmente, o bien, sólo limitarse a decretar el sobreseimiento en los juicios que resuelvan?

No se opone a la conclusión de que en la especie sí es existente la contradicción de criterios jurisdiccionales, la circunstancia de que el entonces Magistrado presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, residente en Naucalpan de Juárez, Estado de México, mediante oficio ST-53/2014 de doce de junio de dos mil catorce, recibido en el órgano de adscripción del anterior presidente del Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, el diecisiete del mismo mes y año, informara, entre otras cuestiones, que a partir del uno de mayo de dos mil catorce, el citado órgano de control constitucional contaba con una nueva integración, por lo que hasta ese momento no era posible informar si su criterio seguiría siendo aplicable (sic); por tanto, una vez que ese Pleno determinara su criterio con su nueva integración, se haría del conocimiento del diverso Pleno de Circuito a la brevedad (foja 74 del expediente que se resuelve).

Es así, porque de la consulta al Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes del Consejo de la Judicatura Federal, se pudo conocer que en la sesión plenaria de veintiocho de noviembre de dos mil trece, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, resolvió por mayoría de votos,[10] el

[10] De los Magistrados: presidente Víctor Manuel Méndez Cortés y ponente Salvador González Baltierra, en contra del voto particular del Magistrado Emmanuel G. Rosales Guerrero.

juicio de amparo directo **********, promovido por **********, por derecho propio, **en el sentido de conceder la protección de la Justicia de la Unión** contra la sentencia de veintisiete de marzo de dos mil trece, dictada en el recurso de revisión **********, por la primera sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, con sede en Toluca, **para los efectos de que:** la sección de la Sala Superior responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y emitiera una nueva, la que en derecho correspondiera, pero en la que tomara en consideración lo resuelto en esa ejecutoria **y, siguiendo los lineamientos ahí apuntados, declarara su incompetencia para conocer del asunto y lo enviara al tribunal que estimara competente**; en la inteligencia que la autoridad que resultara competente para conocer del asunto, debería tomar en consideración para efectos de oportunidad, la fecha en que se presentó el escrito de demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México; siendo que de la lectura completa e integral de dicho fallo protector, se advierte que aquel órgano de control constitucional expresó casi totalmente las mismas consideraciones transcritas y reseñadas previamente.

De lo anterior tuvo noticia este Pleno resolutor, dado que la sentencia dictada en el juicio de amparo directo **********, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, se pudo consultar a través de la red interna del Poder Judicial de la Federación, siendo confiable tal medio de consulta, debido a que ello otorga un grado de seguridad similar al de la documentación consignada en papel; porque es identificable a la institución al que se atribuye su contenido y puede verificarse el origen de la documentación y su texto, ya que en la actualidad los órganos del Poder Judicial de la Federación se encuentran comunicados electrónicamente, por distintos medios, como son, entre otros, el teléfono, el correo electrónico, las videoconferencias, o la intranet, que es una red informática propia, descentralizada, formada por la conexión directa entre computadoras u ordenadores mediante un protocolo especial de comunicación, lo que permite corroborar los datos del archivo en mención, en tanto que la información en comento está disponible para consulta del público en general en la liga del sitio electrónico *http://www.dgepj.cjf.gob.mx/internet/ expedientes/exp_ini.asp?Exp=1*.

Tiene apoyo lo anterior, en la parte conducente, la jurisprudencia 2a./J. 195/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 316, cuyos rubro y texto son:

"TESTIMONIAL. NO ES IDÓNEA PARA ACREDITAR EL ACTO CONCRETO DE APLICACIÓN DE UNA LEY TRIBUTARIA CONSISTENTE EN LA

GENERACIÓN O COMUNICACIÓN DE INFORMACIÓN A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS.—El artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, reconoce como prueba la información generada o comunicada que conste, entre otros, en medios electrónicos y prevé que la valoración de esa información depende de la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada. Por tanto, la prueba testimonial no es idónea para demostrar el acto concreto de aplicación de una ley tributaria cuando se sostiene que esa aplicación tuvo lugar al generarse o comunicarse vía electrónica la declaración de impuestos correspondiente, porque el testigo podrá declarar que le consta cuándo se generó o comunicó la información pero no que fuera recibida o archivada por el destinatario."

Además, las resoluciones emitidas por los órganos del Poder Judicial de la Federación, publicadas a través de la "*red intranet*", constituyen un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, dado que dicho medio electrónico forma parte de la infraestructura de comunicación del Poder Judicial de la Federación, que permite realizar consultas de jurisprudencia, legislación y de la base de datos que administra los asuntos que ingresan al Poder Judicial de la Federación, de ahí que resulte válido que los titulares de los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, invoquen de oficio las resoluciones que se publiquen en ese medio para resolver un asunto en particular, sin que se haya ofrecido ni alegado por las partes y aun cuando no se tenga a la vista de manera física el testimonio autorizado de tales resoluciones.

Apoya lo anterior, la jurisprudencia XXI.3o. J/7 emitida por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, octubre de dos mil tres, página ochocientos cuatro, cuyo criterio comparte este Tribunal Colegiado, que dice:

"HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN PARA LOS TRIBUNALES DE CIRCUITO Y JUZGADOS DE DISTRITO LAS RESOLUCIONES QUE SE PUBLICAN EN LA RED INTRANET DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.—Las publicaciones en la red intranet de las resoluciones que emiten los diversos órganos del Poder Judicial de la Federación constituyen hecho notorio, en términos de lo dispuesto por el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, porque la citada red es un medio electrónico que forma parte de la infraestructura de comunicación del Poder Judicial de la Federación, creada para interconectar computadoras del Máximo Tribunal y todos los tribunales y Juzgados

Federales del país, permitiendo realizar consultas de jurisprudencia, legislación y de la base de datos que administra los asuntos que ingresan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que es válido que los Magistrados de Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito invoquen de oficio las resoluciones que se publiquen en ese medio para resolver un asunto en particular, sin que se haya ofrecido ni alegado por las partes y aun cuando no se tenga a la vista de manera física el testimonio autorizado de tales resoluciones."

Por ello, y dado que se sabe que en el juicio de amparo directo ********** del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito se reiteró uno de los criterios contendientes, **y que precisamente hasta el momento de resolver la presente contradicción, dicho órgano de control constitucional no ha variado aquél**, es dable concluir que está en aptitud legal de continuar resolviendo los asuntos relacionados con el tema jurídico correspondiente, en la forma reseñada, de conformidad con los artículos 186, primer párrafo, de la Ley de Amparo y 35, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; **por tanto, su criterio continúa vigente al momento de resolver la presente contradicción de tesis y, por ende, ésta sí deviene existente y tiene materia para su estudio**.

Apoyan las consideraciones que preceden, por analogía, la tesis aislada 2a. LXXVII/2009 y la jurisprudencia 2a./J. 147/2008, ambas de la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, visibles en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 462 y Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 444, que dicen, respectivamente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE SI UNO DE LOS CRITERIOS DIVERGENTES QUEDÓ SUPERADO POR JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.—En términos de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, la contradicción de tesis tiene como finalidad eliminar la inseguridad jurídica provocada por la oposición de criterios sustentados por los Tribunales Colegiados, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que unifique el criterio que debe prevalecer en lo subsecuente. En congruencia con lo anterior, si uno de los criterios divergentes fue superado por jurisprudencia del Máximo Tribunal de la República, es indudable que no puede configurarse la contradicción de tesis, toda vez que su existencia requiere de criterios vigentes, esto es, que no hayan sido interrumpidos, modificados o superados."

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. EXISTE AUN CUANDO LAS SENTENCIAS QUE CONTIENEN LOS CRITERIOS RELATIVOS HAYAN SIDO EMITIDAS POR MAYORÍA DE VOTOS.—Los artículos 184, fracción II, de la Ley de Amparo y 35, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecen que las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito pueden emitirse válidamente por mayoría de votos, de manera que, desde el punto de vista formal, contienen el criterio del órgano jurisdiccional que las pronuncia y, por ende, son idóneas para la existencia de contradicción de tesis."

CUARTO.—**Determinación del criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia.** Conforme a las consideraciones que enseguida se expresan, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

Como cuestión preliminar, se estima necesario puntualizar la metodología de análisis que será implementada a fin de resolver la presente contradicción de tesis.

Si el punto de derecho materia de esta resolución, consiste en responder las preguntas formuladas, al verificar el tercer requisito de existencia de las contradicciones de tesis en el considerando precedente, entonces, se estima necesario explicar el contenido de los principios de seguridad jurídica, legalidad y acceso a la justicia, que se encuentran inmersos en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; después, hacer referencia a algunas normas del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y a la competencia de las autoridades en general; y, por último, dirimir la antinomia jurídica planteada en un considerando final, a partir de la exposición de la solución jurídica que responda las preguntas inicialmente formuladas, en cuanto al proceder de los órganos jurisdiccionales del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, cuando sobresean en los asuntos de su conocimiento, por estimarse incompetentes materialmente.

1. Derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia, definidos jurisprudencial y convencionalmente por el Máximo Tribunal del País.

Ahora bien, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que **el principio de seguridad jurídica** consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gober-

nado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en "saber a qué atenerse" respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad.

Mientras que para la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, el derecho fundamental de que se trata, previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, **sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades**, lo que explica que existen trámites o relaciones que, por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenorice un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo.

Apoyan las consideraciones que anteceden, las jurisprudencias 1a./J. 139/2012 (10a.) y 2a./J. 144/2006 de la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 437, y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 351, que dicen, respectivamente:

"SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.—La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en 'saber a qué atenerse' respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad. Así, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de

la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, mas no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, partícipe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de 'seguridad a través del Derecho'."

"GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.—La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenorice un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad."

Por otra parte, las autoridades mexicanas se encuentran constreñidas a observar el principio o derecho fundamental de legalidad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, el referido precepto constitucional, al establecer en su párrafo primero, que 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, consagra a favor de los gobernados la prerrogativa en comento.

Dicho derecho fundamental condiciona a todo acto de molestia a la reunión de los requisitos de fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento, por el que se entiende el acto o la serie de actos que provocan la molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado realizados por la autoridad competente, y deben no sólo tener

una causa o elemento determinante, sino que éstos sean legales, es decir, fundados y motivados en una ley en su aspecto material, esto es, una disposición normativa general e impersonal, creadora y reguladora de situaciones abstractas.

Cabe destacar que la fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 constitucional deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice. La fundamentación legal de todo acto autoritario que cause al gobernado una molestia en los bienes a que se refiere el artículo 16 constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.

En cambio, la motivación de la causa legal del procedimiento implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal que lo funde, lo que significa que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.

Esto es, para adecuar una norma jurídica legal o reglamentaria, o un acto administrativo, al caso concreto donde vaya a operar el acto de molestia, la autoridad respectiva debe aducir los motivos que justifiquen la aplicación correspondiente, motivos que deben manifestarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas del caso para que éste se encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos normativamente. La mención de esos motivos debe formularse precisamente en el mandamiento escrito, con el objeto de que el afectado por el acto de molestia pueda conocerlos y estar en condiciones de producir su defensa.

Así lo sostuvo la Segunda Sala de la anterior integración de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 40, consultable en la página 46, Tomo III, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-2000, que dice:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.—De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales,

razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas."

El referido precepto constitucional, en la parte que se comenta, también contiene el requisito esencial consistente en el mandamiento escrito, conforme a la cual, toda autoridad debe actuar con base en una orden escrita, sin que sea suficiente que ésta se emita para realizar algún acto de molestia en los bienes que menciona el artículo 16 constitucional, sino que es menester que se le comunique o se dé a conocer al particular afectado. Esta comunicación o conocimiento, pueden ser anteriores o simultáneos a la ejecución del acto de molestia, pues la exigencia de que éste conste en un mandamiento escrito, sólo tiene como finalidad que el gobernado se entere de la fundamentación y motivación legales del hecho autoritario que lo afecte, así como de la autoridad de quien provenga.

En suma, el artículo 16 constitucional impone a las autoridades la obligación de respetar a favor de los particulares el derecho fundamental de seguridad jurídica, es decir, **que todo acto de molestia debe provenir de autoridad competente** y cumplir con las formalidades esenciales que le den eficacia jurídica, lo que significa que los actos de esta naturaleza necesariamente deben emitirse por quien para ello esté facultado expresamente, precisando la fundamentación y motivación de dicho acto, lo cual implica que la autoridad no sólo está obligada a mencionar los motivos y preceptos legales que sustenten el acto autoritario, pues además, tiene que indicar el lugar y la fecha en que se emite, ello como parte de las formalidades esenciales que exige el artículo 16 de la Carta Magna.

En ese sentido, todos los actos dictados por las autoridades deberán citar, en primer término, el lugar y la fecha de su emisión, con la finalidad de que el gobernado tenga la posibilidad de conocer el carácter de la autoridad que lo dictó, su legitimación, es decir, si al momento en que lo firmó tenía facultades para ello, o bien, si estaba dentro de su circunscripción territorial; los motivos que originan el acto; los fundamentos que señala en el acto autoritario y si existe adecuación entre éstos; la aplicación y la vigencia de los preceptos que en todo caso se indiquen, porque se considera que la falta de estos elementos produce estado de indefensión al gobernado, en tanto que si no conoce la fecha exacta en la que se dictó el acto administrativo, no puede tener certeza de todos y cada uno de los elementos precisados, todo lo cual le imposibilita determinar si el acto lesivo de sus intereses se dictó o no conforme a la Constitución Federal o a las leyes secundarias que pudieran constar en éste.

Idénticas consideraciones expresó la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, al resolver la contradicción de tesis origen de la jurisprudencia 2a./J. 5/2011, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, marzo de 2011, página 759, que dice:

"OFICIALÍAS DE PARTES DE LAS AUTORIDADES FISCALES. PARA CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CUANDO SUS ENCARGADOS RECIBEN DOCUMENTOS EN DESAHOGO DE UN REQUERIMIENTO, DEBEN INVENTARIAR LOS ANEXOS.—Conforme al Código Fiscal de la Federación, el trámite y resolución del recurso de revocación corresponden a la autoridad competente, quien puede realizar los actos que ello implica por sí o a través de diversas autoridades y personal subalterno, las que se encuentran obligadas a cumplir con la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ahora bien, dentro del personal subalterno se encuentran los encargados de las oficialías de partes, quienes al estar constreñidos a satisfacer dicha garantía constitucional, cuando reciben un documento en desahogo de un requerimiento no deben realizar un mero acto material, similar al de una oficina de mensajería, sino uno de carácter formal. Así, dichos encargados no sólo deben asentar la fecha y hora de recepción del documento de que se trate y señalar el número de anexos, sino que están obligados a verificar que el escrito esté dirigido a la autoridad a la que están adscritos, que se trate de un documento original con firma autógrafa del promovente, así como el número de copias y, en su caso, las documentales acompañadas, y sin calificar su contenido, inventariarlas para no dejar duda sobre lo recibido, otorgando así certeza a los gobernados. De esta manera, en el acuse de recibo correspondiente tendrán que precisar tales datos, para verificar lo que efectivamente se agregará al expediente respectivo."

En otro aspecto, si bien del artículo 17 de la Constitución Federal, el cual, en la parte conducente, establece: "*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*.", se advierte que toda persona tiene derecho al acceso efectivo a la impartición de justicia, lo que se traduce en que las autoridades encargadas de su impartición resuelvan de manera pronta, completa, imparcial y gratuita las controversias que ante ellas se planteen, **ello no implica, so pretexto de alcanzar dicha impartición, hacer procedente un medio de defensa que no lo es de acuerdo con la normatividad aplicable**.

Se afirma lo anterior, pues de conformidad con lo sostenido por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, el derecho humano de acceso a la impartición de justicia prevé, en favor de los gobernados, los siguientes principios:

1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes;

2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado;

3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y,

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

Lo anterior, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia 2a./J. 192/2007, cuyos rubro, texto y datos de localización son los siguientes:

"ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.—La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes; 2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplica-

ción de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XXVI, octubre de 2007, tesis 2a./J. 192/2007, página 209, registro digital: 171257)

En ese contexto, la obligación del Estado Mexicano consistente en proporcionar a toda persona el acceso efectivo a la impartición de justicia se cumplimenta con la existencia de mecanismos idóneos para obtener tales fines, como lo son, entre otros, las diferentes vías jurisdiccionales (judiciales, administrativas, etcétera), que tienen por objeto dirimir las controversias entre las partes, así como los diversos recursos procesales con la finalidad de confirmar, modificar o revocar los fallos objetos de revisión y, por último, del medio extraordinario de defensa, como lo es el juicio de amparo, ya sea en la vía indirecta o en la directa, según sea el caso.

Por tanto, **con la sola existencia de medios de impugnación idóneos en la legislación nacional, que permitan a los particulares acceder a vías por las que se les administre justicia por tribunales expeditos en los plazos y términos que fijen las leyes emitiendo resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, es más que suficiente para tener por acreditada la obligación impuesta al Estado Mexicano en el artículo 17 de la Constitución Federal**.

Consecuentemente, el derecho humano de acceso efectivo a la impartición de justicia no sólo implica la facultad de que los órganos jurisdiccionales del Estado diriman los conflictos sometidos a su consideración, sino que también implica que se garantice la ejecución de sus fallos, lo que se logra con la figura de la cosa juzgada, de conformidad con la jurisprudencia P./J.

85/2008, sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro, texto y datos de localización son los siguientes:

"COSA JUZGADA. EL SUSTENTO CONSTITUCIONAL DE ESA INSTITUCIÓN JURÍDICA PROCESAL SE ENCUENTRA EN LOS ARTÍCULOS 14, SEGUNDO PÁRRAFO Y 17, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—En el sistema jurídico mexicano la institución de la cosa juzgada se ubica en la sentencia obtenida de un auténtico proceso judicial, entendido como el seguido con las formalidades esenciales del procedimiento, conforme al artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dotando a las partes en litigio de seguridad y certeza jurídica. Por otra parte, la figura procesal citada también encuentra fundamento en el artículo 17, tercer párrafo, de la Norma Suprema, al disponer que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para garantizar la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, porque tal ejecución íntegra se logra sólo en la medida en que la cosa juzgada se instituye en el ordenamiento jurídico como resultado de un juicio regular que ha concluido en todas sus instancias, llegando al punto en que lo decidido ya no es susceptible de discutirse, en aras de salvaguardar la garantía de acceso a la justicia prevista en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional, pues dentro de aquélla se encuentra no sólo el derecho a que los órganos jurisdiccionales establecidos por el Estado diriman los conflictos, sino también el relativo a que se garantice la ejecución de sus fallos. En ese sentido, la autoridad de la cosa juzgada es uno de los principios esenciales en que se funda la seguridad jurídica, toda vez que el respeto a sus consecuencias constituye un pilar del Estado de derecho, como fin último de la impartición de justicia a cargo del Estado, siempre que en el juicio correspondiente se haya hecho efectivo el debido proceso con sus formalidades esenciales." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, tesis P./J. 85/2008, página 589, registro digital: 168959)

Idénticas consideraciones a las que anteceden, hizo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión ********** de su índice, en sesión de cinco de septiembre de dos mil doce, y que fue una de las cinco ejecutorias origen de la jurisprudencia 2a./J. 56/2014 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo II, mayo de 2014, página 772 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas, de título, subtítulo y texto siguientes:

"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.—Si bien la reforma al artículo 1o. de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, implicó el cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional –principio pro persona o pro homine–, ello no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de ejercer sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la citada reforma, sino que dicho cambio sólo conlleva a que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica analizada, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que, al ejercer tal función jurisdiccional, dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales –legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada–, o las restricciones que prevé la Norma Fundamental, ya que de hacerlo, se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función."

A mayor abundamiento, la diversa Primera Sala del Máximo Tribunal del País, ha señalado que el **acceso efectivo a la justicia** –el cual desprendió, principalmente, de la interpretación integral de los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos– comprende el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva, así como los mecanismos de tutela no jurisdiccional –que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente–.

Como se desprende de la tesis jurisprudencial 1a./J. 42/2007, cuyo rubro es: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.",[11] la referida superioridad ha definido el acceso a una tutela jurisdiccional como el:

Derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.

[11] Tesis jurisprudencial 1a./J. 42/2007, registro digital: 172759, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 124.

De este importante criterio desprendió que el **acceso a la tutela jurisdiccional** comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos que lo integran: *(i)* una etapa previa al juicio, a la que corresponde el **derecho de acceso a la jurisdicción**, el cual parte del derecho de acción como una especie del derecho de petición que se dirige a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por parte de éstas; *(ii)* una etapa judicial –desde el inicio del procedimiento y hasta la última actuación dentro del mismo–, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, *(iii)* una etapa posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél.

Sustenta lo anterior, la tesis aislada 1a. LXXIV/2013 (10a.), visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 882, de rubro y texto siguientes:

"DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS.—De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, como se señaló en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: 'GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.', esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Los derechos antes mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante Jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciar-

se sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales."

2. Marco jurídico del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Se considera conveniente acudir a otros preceptos del código procesal mencionado, además de a los diversos 267, fracción I y 268, fracción II, de aquél, que fueron interpretados en las ejecutorias que ahora contienden y cuya intelección jurisdiccional, se reitera, no difirió esencialmente entre sí; lo anterior, a fin de resolver las cuestiones planteadas en forma de interrogantes en la última parte del considerando que precede.

Lo anterior es así, debido a lo dispuesto por el artículo 3 del código en consulta, que prevé:

(Reformado primer párrafo, G.G. 22 de enero de 2014)
"**Artículo 3.** El procedimiento y proceso administrativo que regula este código, se regirán por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, transparencia, gratuidad y buena fe; en consecuencia:

(Reformada, G.G. 3 de septiembre de 2010)
"I. Se ajustarán estrictamente a las disposiciones de este código y, en lo conducente, a las previsiones que establece la Ley para el Uso de Medios Electrónicos del Estado de México;

"II. Sus trámites serán sencillos, evitando formulismos innecesarios;

"III. Deberán tramitarse y decidirse de manera pronta y expedita;

"IV. Se impulsarán de oficio, sin perjuicio de la intervención de las partes interesadas;

"V. Se cuidará que alcancen sus finalidades y efectos legales;

"VI. Las actuaciones serán públicas, salvo que la moral o el interés general exija que sean secretas;

(Reformado primer párrafo, G.G. 22 de enero de 2014)
"VII. Que la intervención del particular, de la autoridad y del personal del tribunal, se realicen con rectitud y honradez;

(Reformado primer párrafo, G.G. 22 de enero de 2014)
"VIII. Serán gratuitos, sin que pueda condenarse al pago de gastos y costas;

(Adicionada, G.G. 22 de enero de 2014)
"IX. Las autoridades administrativas, el tribunal y las partes interesadas se conducirán, en las promociones y actuaciones, con honradez, transparencia y respeto."

En efecto, el artículo 3, fracción I, del código relativo, no impide al juzgador contencioso administrativo, ni mucho menos al constitucional, examinar cualquier controversia con respecto de su aplicación, a partir de la interpretación conjunta o sistemática de los preceptos contenidos en ese cuerpo legislativo.

Es así, ya que conforme a ese precepto normativo, el procedimiento y proceso administrativos deben desarrollarse atendiendo a los principios de **legalidad**, sencillez, celeridad, **oficiosidad**, eficacia, publicidad, gratuidad y **buena fe**. **Del mismo modo, el precepto prevé que el juzgador debe ajustarse estrictamente a las disposiciones del propio ordenamiento jurídico**. Bajo esas reglas, es posible concluir que la voluntad del creador del precepto fue otorgar atribuciones al operador de la norma para analizar la problemática puesta a su jurisdicción, a través del examen conjunto de las disposiciones contenidas en el código adjetivo aludido y a obligarlo a observar de forma estricta todas las reglas legislativas contenidas en ese código; de ahí que no haya prohibido la interpretación sistemática de los distintos artículos que forman parte de ese cuerpo normativo.

Sustenta las consideraciones que anteceden, la tesis aislada 1a. CLII/2013 (10a.) de la Primera Sala del Máximo Tribunal del País, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 569, que dice:

"PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO. EL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO RELATIVO, NO IMPIDE AL JUZGADOR EXAMINAR LA CONTROVERSIA A PARTIR DE LA INTERPRETACIÓN CONJUNTA O SISTEMÁTICA DE LOS PRECEPTOS CONTENIDOS EN ESE CUERPO LEGISLATIVO.—Conforme a ese precepto normativo, el procedimiento y proceso administrativos deben desarrollarse atendiendo a los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe. Del mismo modo, el precepto prevé que el juzgador debe ajustarse estrictamente a las disposiciones del propio ordenamiento jurídico. Bajo esas reglas, es posible concluir que la voluntad del creador del precepto fue otor-

gar atribuciones al operador de la norma para analizar la problemática puesta a su jurisdicción, a través del examen conjunto de las disposiciones contenidas en el código adjetivo aludido y a obligarlo a observar de forma estricta todas las reglas legislativas contenidas en ese código; de ahí que no haya prohibido la interpretación sistemática de los distintos artículos que forman parte de ese cuerpo normativo."

El criterio aislado transcrito de la superioridad referida, aun cuando no constituye jurisprudencia obligatoria en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, puede servir de sustento a la sentencias de tribunales inferiores e incluso de este Pleno de Circuito, como en el caso de la presente contradicción, pues es un principio generalmente reconocido el que los tribunales inferiores adecuen su criterio al de los de mayor jerarquía, como lo informan las siguientes tesis aisladas de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de su extinta Sala Auxiliar:

"Séptima Época
Registro: 237858
Instancia: Segunda Sala
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*
"Volúmenes 139-144, Tercera Parte,
"Materia: común
"Página: 141
"Genealogía:
"Informe 1981, Segunda Parte, Segunda Sala, tesis 215, página 168. *Apéndice* 1917-1985, Octava Parte, quinta tesis relacionada con la jurisprudencia 145, página 239.

"TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA QUE NO HAN INTEGRADO JURISPRUDENCIA. TIENEN FUERZA JURÍDICA PARA NORMAR EL CRITERIO DE TRIBUNALES INFERIORES.—Las tesis sustentadas por la Sala que no constituyen jurisprudencia y por ello no entrañan obligatoriedad, sí, en cambio, bien pueden servir de legal sustentación a las sentencias de tribunales inferiores, al no existir precepto legal alguno que impida a los Jueces que orienten su criterio con los precedentes de esta Suprema Corte, además de que es un principio generalmente reconocido el que los tribunales inferiores adecuen su criterio al de los de mayor jerarquía."

"Séptima Época
"Registro: 245923
"Instancia: Sala Auxiliar
"Tesis aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*
"Volúmen 67, Séptima Parte
"Materia: común
"Página: 23

"TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. OBSERVANCIA DE LAS MISMAS AUNQUE NO CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA.—Si bien es cierto que del contexto del artículo 193 Bis de vigencia anterior, definía lo que debía entenderse por jurisprudencia firme, declarándola obligatoria, no impedía, como tampoco lo impide el dispositivo equivalente actualmente en vigencia, que los Jueces de Distrito tomen como pauta, en el momento de fallar, el criterio que sostengan el Pleno o las Salas de esta Suprema Corte de Justicia, al fin y al cabo órganos jerárquicamente superiores en el ámbito judicial federal."

Sentado lo anterior, es menester tener presente lo señalado en los artículos 1o., primer y segundo párrafos, fracciones IX y X, 106, 107, 199, 200, 202, 221, 222, 227, 262, 264, 267, fracción I, 268, fracción II, 273 y 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que son del tenor siguientes:

"**Título primero**
"**De las disposiciones comunes al procedimiento y proceso administrativo**

(Reformado, G.G. 21 de diciembre de 2001)
"**Artículo 1.** Las disposiciones de este código son de orden público e interés general y tienen por objeto regular el acto y el procedimiento administrativo ante las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los Municipios y los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal con funciones de autoridad, así como el proceso administrativo ante el Tribunal de los Contencioso Administrativo del Estado de México.

"Salvo disposición expresa en contrario, el presente ordenamiento no es aplicable a los integrantes de la Legislatura del Estado de México, a la Universidad Autónoma del Estado de México, a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, a la Comisión de Arbitraje Médico del Estado de México, a los consejos tutelares de menores, a las materias laboral y electoral, ni a los conflictos suscitados entre los integrantes de los Ayuntamientos, y por la elección de las autoridades auxiliares municipales.

"Para efectos de este código, se entiende por:

"...

(Adicionada, G.G. 22 de enero de 2014)
"**IX.** Procedimiento administrativo: Serie de trámites que realizan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal, con la finalidad de producir y, en su caso, ejecutar un acto administrativo;

(Adicionada, G.G. 22 de enero de 2014)
"**X.** Proceso administrativo: Serie de etapas del juicio contencioso administrativo, la acción popular, el recurso de revisión y el cumplimiento de sentencia."

"**Título segundo**
"**Del procedimiento administrativo**

"Capítulo primero
"De las disposiciones generales

"**Artículo 106.** El procedimiento administrativo ante las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, los Municipios y los organismos auxiliares con funciones de autoridad de carácter estatal y municipal, se iniciará, tramitará y decidirá con arreglo a las disposiciones de los títulos primero y segundo del presente código."

"**Artículo 107.** A falta de normas expresas en este código, se aplicarán los principios generales del derecho."

"**Título tercero**
"**Del proceso administrativo**

"Capítulo primero
"De las disposiciones generales

"**Artículo 199.** El proceso administrativo ante el tribunal se sustanciará y resolverá con arreglo a las disposiciones de los títulos primero y tercero de este código."

(Reformado, G.G. 22 de enero de 2014)
"**Artículo 200.** El proceso administrativo comprende al juicio contencioso administrativo, la acción popular ante las Salas Regionales del tribunal, al recurso de revisión y otros trámites ante la Sala Superior del mismo."

(Reformado, G.G. 22 de enero de 2014)
"**Artículo 202.** El tribunal tiene por objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública del Estado, Municipios, organismos auxiliares con funciones de autoridad, particulares en funciones de autoridad y los particulares."

"**Artículo 221.** Son atribuciones de las secciones de la Sala Superior:

"**I.** Designar al presidente de la sección;

"**II.** Resolver el recurso de revisión que promuevan las partes, incluyendo el desechamiento del mismo;

(Reformada, G.G. 22 de enero de 2014)
"**III.** Intervenir y resolver en definitiva en el procedimiento de cumplimiento de resoluciones, a solicitud de las Salas Regionales de su jurisdicción;

"**IV.** Resolver sobre las excitativas de justicia que se promuevan en contra de los Magistrados de la sección y de las Salas Regionales de su jurisdicción;

"**V.** Calificar las excusas por impedimento de los Magistrados de la sección y de las Salas Regionales de su jurisdicción y, en su caso, designar al Magistrado que deba sustituirlos;

"**VI.** Resolver los conflictos de competencia territorial que se susciten entre las Salas Regionales de su jurisdicción; y

"**VII.** Las demás que se establezcan en este código."

"**Artículo 222.** Son atribuciones de los presidentes de las secciones de la Sala Superior:

"**I.** Despachar la correspondencia de la sección;

"**II.** Convocar a sesiones de la sección, dirigir los debates y conservar el orden en ellas;

"**III.** Informar al presidente del tribunal de las contradicciones de que tenga conocimiento entre sentencias dictadas por las Salas Regionales;

"**IV.** Autorizar, en unión del secretario general de acuerdos, las actas en las que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos de la sección;

(Reformada, G.G. 22 de enero de 2014)
"**V.** Designar por turno al Magistrado ponente en los recursos de revisión y demás trámites de la competencia de la sección;

"**VI.** Tramitar los asuntos de la competencia de la sección, hasta ponerlos en estado de resolución;

"**VII.** Firmar, conjuntamente con el secretario general de acuerdos, los engroses de las resoluciones de la sección;

(Reformada, G.G. 25 de noviembre de 2004)
"**VIII.** Rendir a nombre de la sección los informes en los juicios de amparo que se promuevan en contra de las resoluciones de la sección; así como interponer los recursos correspondientes ante los tribunales federales y designar delegados;

"**IX.** Imponer correcciones disciplinarias al personal de la sección, que no impliquen sanciones administrativas;

"**X.** Informar, semanalmente, al presidente del tribunal, el estado de las labores de la sección; y

"**XI.** Las demás que se señalen en este código."

"**Artículo 227.** Son atribuciones de los Magistrados de las Salas Regionales:

(Reformada, G.G. 22 de enero de 2014)
"**I.** Tramitar y resolver los juicios contencioso administrativos y acciones populares de su competencia;

(Reformada, G.G. 22 de enero de 2014)
"**II.** Conocer y resolver respecto del cumplimiento de los acuerdos de suspensión y de las resoluciones definitivas, en los juicios en que hayan intervenido:

"**III.** Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de su conocimiento;

"**IV.** Hacer uso de los medios de apremio o medidas disciplinarias para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden;

"**V.** Firmar, conjuntamente con el secretario de acuerdos, las resoluciones de la Sala;

"**VI.** Imponer correcciones disciplinarias al personal de la Sala, que no impliquen sanciones administrativas;

"**VII.** Informar, semanalmente, al presidente del tribunal, el estado de las labores de la Sala; y

(Adicionada, G.G. 25 de noviembre de 2004)
"**VIII.** Rendir los informes en los juicios de amparo que se promuevan en contra de las resoluciones de la Sala; así como interponer los recursos correspondientes ante los tribunales federales y designar delegados; y

"**IX.** Las demás que se señalen en este código."

"**Artículo 262.** Cuando ante una de las Salas Regionales se promueva juicio de la que otra deba conocer por razón de territorio, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la que en su concepto corresponda ventilar el negocio, enviándole los autos.

(Reformado, G.G. 22 de enero de 2014)
"Si la Sala Regional requerida lo acepta, comunicará su determinación a la requirente y a las partes. En caso de no aceptarlo, hará saber su decisión a la Sala requirente y a las partes y remitirá los autos a la sección de la Sala Superior correspondiente, para que determine la Sala Regional que deba conocer del asunto, notificando su decisión a las partes y a las Salas respectivas.

(Reformado, G.G. 1 de diciembre de 2010)
"Cuando una Sala Regional esté conociendo de algún juicio que sea de la competencia de otra, cualquiera de las partes podrá ocurrir a la sección de la Sala Superior, dentro de los ocho días siguientes a que tenga conocimiento del asunto, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes. La sección de la Sala Superior resolverá la cuestión de competencia y ordenará la remisión de los autos a la Sala Regional que corresponda."

"**Artículo 264.** Contestada la demanda, el Magistrado examinará el expediente y si encontrare acreditada claramente alguna causa evidente de improcedencia o sobreseimiento, a petición de parte o de oficio, emitirá la resolución en la que se dé por concluido el juicio. En caso de que la causal

no sea clara, ésta se decidirá en la sentencia que resuelva la cuestión planteada."

"De la improcedencia y sobreseimiento

"**Artículo 267.** El juicio ante el tribunal es improcedente:

"**I.** Contra los actos o las disposiciones generales que no sean de la competencia del tribunal; ..."

"**Artículo 268.** Procede el sobreseimiento del juicio:

"...

"**II.** Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; ..."

"**Artículo 273.** Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal deberán contener:

(Reformada, G.G. 22 de enero de 2014)
"**I.** El análisis de las causales de improcedencia o sobreseimiento del juicio que en su caso, se adviertan de oficio o sean propuestas por las partes;

"**II.** La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos;

(Reformada, G.G. 22 de enero de 2014)
"**III.** El análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados, salvo que el estudio de una o algunas sea suficiente para desvirtuar la validez del acto o disposición general impugnada, debiendo analizarse en primer lugar las cuestiones dirigidas al fondo del asunto;

"**IV.** El examen y valoración de las pruebas;

"**V.** La mención de disposiciones legales que las sustenten;

"**VI.** La suplencia de la deficiencia de la queja del particular, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados por las partes; y

"**VII.** Los puntos resolutivos, en los que se expresarán: la declaratoria de sobreseimiento del juicio; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos

de la modificación del acto impugnado; la validez o invalidez de la disposición legal, cuando sea procedente, y la condena que, en su caso, se decrete."

"**Artículo 288.** Al resolver el recurso de revisión, las secciones podrán modificar, revocar o confirmar la resolución impugnada, observando lo siguiente:

"**I.** Si se considera infundada alguna causal de sobreseimiento del juicio, se modificará esta resolución cuando apareciere probado otro motivo legal para ello, o bien se revocará la determinación, para emitir sentencia en la que decida la cuestión planteada;

"**II.** Si se acreditan violaciones cometidas durante el procedimiento del juicio, que hayan dejado sin defensa al recurrente y trasciendan al sentido de las sentencias, se revocarán éstas y se mandará reponer el procedimiento;

"**III.** Cuando se estimen fundados los agravios en los que se sostenga que se omitió el análisis de determinados argumentos o la valoración de algunas pruebas, se realizará el estudio de unos y de otras;

"**IV.** Sólo se tomarán en consideración las pruebas que se hubiesen aportado en el juicio respectivo, salvo que no se haya tenido la oportunidad procesal para rendirlas; y

"**V.** Se suplirá la deficiencia de los agravios del particular demandante, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados." (Lo subrayado es de este Pleno resolutor).

De lo anterior se desprende en términos generales, que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, regula especialmente tanto al procedimiento administrativo, seguido ante las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de México, los Municipios y los organismos auxiliares con funciones de autoridad de carácter estatal y municipal, con la finalidad de producir y, en su caso, ejecutar un acto administrativo, como al proceso administrativo, el cual comprende al juicio contencioso administrativo, la acción popular ante las Salas Regionales del tribunal, al recurso de revisión y otros trámites ante la Sala Superior de éste, como los relativos al cumplimiento de los fallos de anulación.

Que el procedimiento administrativo se iniciará, tramitará y decidirá con arreglo a las disposiciones de los títulos primero y segundo del código en consulta, en otras palabras, se regulará a través de los numerales 1o. al 198, que son los que integran los títulos aludidos; mientras que al proceso admi-

nistrativo, por disposición específica del diverso 199 del código en cita, le son aplicables los artículos 1o. al 105 y 199 al 293, que son los incluidos en los títulos primero y tercero del ordenamiento procesal que se analiza.

En ese orden de ideas, el artículo 262 del código de procedimientos administrativos **únicamente** permite **plantear**, sustanciar y eventualmente resolver conflictos de competencia territorial, suscitados entre las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, empero nada dispone acerca de declinar o inhibir el conocimiento de los procesos administrativos con motivo de la competencia material de los órganos jurisdiccionales de ese tribunal; a diferencia de lo que acontece con el diverso 121 del propio código, que establece que cuando un escrito sea presentado ante una autoridad administrativa incompetente, ésta lo remitirá de oficio a la que sea competente en el plazo de tres días, siempre que ambas pertenezcan a la administración pública del Estado o a la del mismo Municipio; y en caso contrario, sólo se declarará la incompetencia.

En efecto, ni de los artículos 221, 222 y 227, y en general, de ninguna otra disposición del código en cita, **tampoco se advierte la posibilidad de que la jurisdicción contenciosa administrativa local**, al considerarse incompetente materialmente para analizar la legalidad de los actos impugnados por la parte actora, **pueda declinar el conocimiento del asunto de que se trate, remitir los autos de invalidez a otra autoridad que estime competente, ni mucho menos plantear un conflicto competencial en razón de su materia por especialización**.

Es así, porque es claro que en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, no existe una disposición similar al artículo 168 de la Ley Agraria, que dice:

"**Artículo 168.** Cuando el tribunal, al recibir la demanda o en cualquier estado del procedimiento agrario, se percate de que el litigio o asunto no litigioso no es de su competencia, en razón de corresponder a tribunal de diversa jurisdicción o competencia por razón de la materia, del grado o de territorio, suspenderá de plano el procedimiento y remitirá lo actuado al tribunal competente. Lo actuado por el tribunal incompetente será nulo, salvo cuando se trate de incompetencia por razón del territorio."

Al contrario, los artículos 264, 267, fracción I, 268, fracción II, 273, fracción I, y 288, fracción I, del código en mención, permiten a las secciones de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, como tribunal ad quem, y a sus Salas Regionales como a quo, declarar

su incompetencia material para conocer de la demanda de nulidad planteada y, en consecuencia, dictar oficiosamente la resolución de sobreseimiento en el juicio de invalidez, o incluso, desechar el libelo respectivo, concluyendo así el trámite del referido juicio en ambos casos.

3. Solución jurídica

En ese orden de ideas, cabe decir que, como lo estableció el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado, que los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica protegidos por los artículos 14 y 16 constitucionales, implican que los actos de molestia y privación, entre otros requisitos, deben ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado, expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación.

De ahí que la competencia de la autoridad constituye un requisito esencial para la validez jurídica del acto; por tanto, si es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, o bien, no expresa de manera suficiente los preceptos legales que le brinden la atribución ejercida, significa que aquél carece de valor jurídico y, por ende, no puede producir algún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido.

Apoyan lo anterior, las tesis aislada 2a. CXCVI/2001 y, la jurisprudencia P./J. 10/94, publicadas en las páginas 429 y 12, respectivamente, la primera, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001; en tanto que la segunda, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 77, mayo de 1994, Octava Época, con los rubros y textos siguientes:

"AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO.—La garantía que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denota que la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto administrativo. Entre sus características destacan las siguientes: a) requiere siempre de un texto expreso para poder existir; b) su ejercicio es obligatorio para el órgano al cual se atribuye y c) participa de la misma naturaleza de los actos jurídicos y abstractos, en el sentido de que al ser creada la esfera de competencia, se refiere

a un número indeterminado o indeterminable de casos y su ejercicio es permanente porque no se extingue en cada hipótesis. Ahora bien, estas características encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que esta garantía concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones. Este principio se encuentra íntimamente adminiculado a la garantía de fundamentación y motivación, que reviste dos aspectos: el formal que exige a la autoridad la invocación de los preceptos en que funde su competencia al emitir el acto y el material que exige que los hechos encuadren en las hipótesis previstas en las normas. **En este sentido, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido**."

"COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.—Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, **ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación**. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculte a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecue exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la Ley Fundamental o la secundaria."

De ahí que, al estimarse incompetente, en razón de que la controversia sometida a su potestad jurisdiccional no versa acerca de la materia administrativa local, porque la litis de nulidad en realidad implica resolver cuestiones de otras

materias de especialización del derecho o incluso del fuero federal, **el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México respeta los principios de legalidad y seguridad jurídica** en favor de los demandantes.

Máxime que precisamente los artículos 221, fracción II, 222, fracción VI, y 227, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, prevén las atribuciones para resolver los recursos de revisión y los juicios contenciosos administrativos, a cargo de las secciones de la Sala Superior y de las Salas Regionales, instancias que necesariamente deben versar acerca de su competencia material.

Es decir, que conforme a esas normas y al primer párrafo del artículo 16 constitucional, dichos órganos jurisdiccionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México no pueden tramitar ni mucho menos resolver asuntos que no sean de su competencia.

Por tanto, al sobreseer en los juicios de su conocimiento por la razón que se viene señalando, con fundamento, entre otros preceptos, el artículo 267, fracción I, del código de referencia, **en realidad no se desecha la acción de nulidad** –de un acto administrativo impugnado– **por una cuestión formal de incompetencia**, como lo estableció uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; sino más bien, la jurisdicción contenciosa administrativa mexiquense verifica uno de los presupuestos procesales para tramitar el proceso administrativo local, a saber, su competencia material, de la cual su debida fundamentación y motivación, forma parte de los derechos sustantivos de los justiciables, que obviamente deben respetar las autoridades jurisdiccionales como elementos integrantes de los principios de legalidad y seguridad jurídica garantizados por los numerales 14 y 16 constitucionales.

No obstante lo anterior, debe tenerse presente que el párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, **de donde deriva que los tribunales federales, en los asuntos de su competencia, deben realizar el estudio y análisis ex officio sobre la constitucionalidad y convencionalidad de las normas aplicadas en el procedimiento, o en la sentencia o laudo que ponga fin al juicio**, como lo consideró uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

Ahora bien, **esta obligación se actualiza únicamente cuando el órgano jurisdiccional advierta que una norma contraviene derechos huma-**

nos contenidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, aun cuando no haya sido impugnada, **porque con su ejercicio oficioso se garantiza la prevalencia de los derechos humanos frente a las normas ordinarias que los contravengan**, y en la especie, aunque ninguno de los tribunales contendientes estableció en cada una de sus sentencias de amparo directo, que los artículos 267, fracción I y 268, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, violaran los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia; **lo cierto es que este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito estima necesario establecer una interpretación conforme del primer precepto legal en cita, en relación con el diverso 17 constitucional, a fin de resolver la cuestión a dilucidar y así otorgar un mayor grado de certeza jurídica, mediante la adopción de un criterio unificado**.

Así lo puede determinar este Pleno resolutor, a pesar de que se insiste que ninguno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes estableció en cada una de sus sentencias de amparo directo, que los artículos 267, fracción I y 268, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, violaran los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia; toda vez que la finalidad perseguida por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 226, fracción III, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, al otorgar competencia a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis que surjan entre los Tribunales Colegiados de los circuitos correspondientes, estableciendo cuál criterio debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es la de preservar la unidad en la interpretación de las normas que integran el orden jurídico, fijando su verdadero sentido y alcance, lo que a su vez, tiende a garantizar la seguridad jurídica.

Tan importante y trascendental propósito se tornaría inalcanzable si se llegara a concluir que los Plenos de Circuito están obligados a adoptar forzosamente en su resolución alguna de las metodologías vertidas expresamente en una de las tesis contradictorias, a pesar de considerar que ambas pudieran ser complementadas con mejores ejercicios de interpretación; por consiguiente, los Plenos de Circuito válidamente pueden acoger un distinto tratamiento para arribar y apoyar su criterio, el que les parezca correcto, de acuerdo con el examen lógico y jurídico del problema, lo que es acorde además con el texto de la citada disposición legal en cuanto indica que: "*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."

Apoya la consideración que antecede, analógicamente y en lo conducente, la jurisprudencia 4a./J. 2/94 de la anterior Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 74, febrero de 1994, página 19, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO TIENE QUE RESOLVERSE INVARIABLEMENTE DECLARANDO QUE DEBE PREVALECER UNO DE LOS CRITERIOS QUE LA ORIGINARON, PUESTO QUE LA CORRECTA INTERPRETACIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO PUEDE LLEVAR A ESTABLECER OTRO.—La finalidad perseguida por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 197-A de la Ley de Amparo, al otorgar competencia a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver las contradicciones de tesis que surjan entre los Tribunales Colegiados de Circuito, estableciendo cuál tesis debe prevalecer, es la de preservar la unidad en la interpretación de las normas que integran el orden jurídico nacional, fijando su verdadero sentido y alcance, lo que, a su vez, tiende a garantizar la seguridad jurídica; tan importante y trascendental propósito se tornaría inalcanzable si se llegara a concluir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está obligada, inexorablemente, a decidir en relación con el criterio que se establece en una de las tesis contradictorias, a pesar de considerar que ambas son incorrectas o jurídicamente insostenibles. Por consiguiente, la Suprema Corte válidamente puede acoger un tercer criterio, el que le parezca correcto, de acuerdo con el examen lógico y jurídico del problema, lo que es acorde, además, con el texto de las citadas disposiciones en cuanto indican que la Sala debe decidir '... cuál tesis debe prevalecer', no, cuál de las dos tesis debe prevalecer."

Por tanto, previamente se harán las siguientes consideraciones en torno al control de convencionalidad.

Apoya en lo conducente las consideraciones previas, la jurisprudencia 2a./J. 69/2014 (10a.) de la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo 1, junio de 2014, página 555 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de junio de 2014 a las 9:30 horas, que dice:

"CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. CONDICIONES PARA SU EJERCICIO OFICIOSO POR LOS ÓRGANOS JURISDIC-

CIONALES FEDERALES. El párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, de donde deriva que los tribunales federales, en los asuntos de su competencia, deben realizar el estudio y análisis *ex officio* sobre la constitucionalidad y convencionalidad de las normas aplicadas en el procedimiento, o en la sentencia o laudo que ponga fin al juicio. Ahora, esta obligación se actualiza únicamente cuando el órgano jurisdiccional advierta que una norma contraviene derechos humanos contenidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, aun cuando no haya sido impugnada, porque con su ejercicio oficioso se garantiza la prevalencia de los derechos humanos frente a las normas ordinarias que los contravengan. De otra manera, el ejercicio de constitucionalidad y convencionalidad de normas generales no tendría sentido ni beneficio para el quejoso, y sólo propiciaría una carga, en algunas ocasiones desmedida, en la labor jurisdiccional de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito."

En materia de derechos humanos, la contradicción entre una norma general interna y lo establecido en un tratado internacional, es posible analizarla a través del juicio de amparo, pues con motivo del contenido del artículo 1o. constitucional, reformado mediante decreto de diez de junio de dos mil once, así como de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el veintitrés de noviembre de dos mil nueve, relativa al Caso Rosendo Radilla Pacheco contra el Estado Mexicano y también, de la resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto al propio Caso en el expediente varios **********, los Jueces Federales también están obligados a realizar ese control de convencionalidad.

Sobre el tema, específicamente en la sentencia emitida en el Caso Radilla Pacheco, en el párrafo 339, la Corte Interamericana estableció lo siguiente:

"339. En relación con las prácticas judiciales, este tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los Jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus Jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la conven-

ción no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un 'control de convencionalidad' *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana."

Así es, si bien en materia de derechos humanos los juzgadores federales tienen facultades para efectuar el control difuso de la constitucionalidad de las normas jurídicas, en términos de los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también las tienen para realizar control de convencionalidad, en términos de los artículos 1o. y última parte del 133 de la propia Carta Magna.

En ese sentido, los juzgadores de amparo, al advertir la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de un precepto legal que sustente el acto reclamado, deberán otorgar la protección constitucional respecto del acto en el que se concretó lo dispuesto en él, **inaplicando este último y dando preferencia a la Constitución y los tratados internacionales**.

Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente tesis P. LXVII/2011 (9a.):

"CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.—De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133

en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los Jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los Jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia."[12]

Es decir, una vez que el juzgador realice el control de convencionalidad, estableciendo que la norma interna es contraria a determinado derecho humano contenido en un tratado internacional, e incluso, en interpretaciones realizadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, **analizará el acto reclamado, prescindiendo o inaplicando el precepto de derecho interno y aplicando el instrumento internacional en materia de derechos humanos, como última opción de solución de la controversia, como se precisará en las siguientes páginas**:

En congruencia con lo anterior, el Alto Tribunal de la República estableció el parámetro de análisis que deben ejercer los juzgadores para este tipo de control de convencionalidad, el cual se contiene en la siguiente tesis P. LXVIII/2011 (9a.):

"PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.—El mecanismo para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente. El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los Jueces del país, se integra de la manera siguiente: a) todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1o. y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación; b) todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte; c) los cri-

[12] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 535.

terios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivados de las sentencias en las que el Estado Mexicano haya sido parte, y d) los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado Mexicano no haya sido parte."[13]

Por otra parte, conforme al artículo 17 constitucional, segundo párrafo, deriva a su vez que la supremacía normativa de la Carta Magna no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, **a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución**.

En otras palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de su aprobación, sino que se prolonga, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas.

Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, reiteradamente utilizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto.

Es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, **que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento**; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, **el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma**

[13] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 551.

pueda salvarse. El Juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega la validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción.

La interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. **Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución**. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma**.

Apoya las consideraciones que anteceden la tesis aislada 1a. CCCXL/2013 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.—A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. En otras palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas inconstitucionales, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de su aprobación, sino que se prolongan, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas. Este principio de

interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, reiteradamente utilizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto. Es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. El Juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción. La interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma."[14]

Sentado lo anterior, se insiste en que el artículo 17 de la Constitución Federal prevé el derecho a la tutela jurisdiccional, la cual puede definirse como

[14] *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 530.

el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.

Dicho de otro modo, el derecho a la jurisdicción, debe entenderse como aquel que permite a los justiciables someter a la consideración de un órgano jurisdiccional sus pretensiones, lo que se traduce en la prerrogativa de todos los ciudadanos para poder llevar ante un tribunal una controversia para que éste resuelva lo procedente respecto al conflicto que se está suscitando entre ellos, lo cual hace evidente la existencia de tribunales que impartan justicia de manera pronta, gratuita e imparcial.

Ahora bien, del contraste entre la determinación de sobreseimiento en el juicio contencioso administrativo, apoyada en el artículo 267, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, a la luz del referido derecho fundamental, se advierte que esa resolución jurisdiccional, **por sí misma**, no limita el acceso a la plena jurisdicción de los actores, ni tampoco constituye una actuación arbitraria por parte del juzgador, **toda vez que el derecho a la jurisdicción no puede interpretarse en el sentido de que necesariamente se tenga que estimar procedente el juicio contencioso administrativo de manera irrestricta**, puesto que el artículo en cita no prevé limitantes respecto del acceso a la jurisdicción, sino que sujeta la procedencia del juicio contencioso administrativo a la condición de que esa jurisdicción contenciosa administrativa resulte competente, sin que esto prive de los derechos consagrados en la Constitución Federal y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, de los que forma parte el Estado Mexicano.

Así, en los casos de sobreseimiento por incompetencia material de los tribunales administrativos locales, 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 ahí que esas determinaciones de sobreseimiento apoyadas en el artículo 267, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, no constituyan actuaciones arbitrarias por parte del juzgador, porque están apoyadas en una condición fijada por el legislador local.

Consecuentemente, debe señalarse que el derecho de acceso a la administración de justicia, prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sí es observado por el referido artículo 267, fracción I, ya que el hecho de que el juicio contencioso administrativo no sea procedente en el caso concreto de que la jurisdicción contenciosa administrativa local no resulte competente, no implica que no exista una vía idónea ni tribunales competentes ante los cuales los promoventes de los juicios contenciosos administrativos –sobreseídos con fundamento en esa disposición– puedan hacer valer sus derechos y plantear su reclamo, como en la especie lo eran la vía contenciosa administrativa federal en el caso del Tribunal Colegiado de Circuito denunciado y la diversa vía laboral burocrática estatal, tratándose del asunto resuelto por el tribunal denunciante.

Similares consideraciones hizo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión ********** de su índice, en la sesión del veintidós de mayo de dos mil trece, cuya ejecutoria dio lugar a la publicación de la tesis aislada 2a. CVIII/2013 (10a.), en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 734, de título, subtítulo y texto siguientes:

"TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 14 DE LA LEY ORGÁNICA QUE LO RIGE NO TRANSGREDE EL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.—El citado precepto, al prever las diversas hipótesis, actos administrativos y resoluciones de carácter fiscal y administrativo consideradas como definitivas para efectos de la procedencia del juicio contencioso administrativo del conocimiento de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no transgrede el derecho de acceso a la jurisdicción contenido en el numeral 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el hecho de que no prevea que el indicado juicio sea procedente en las controversias relacionadas con el contrato de suministro de energía eléctrica que proporciona la Comisión Federal de Electricidad a los particulares. Ello es así, porque tal prerrogativa no puede interpretarse en el sentido de que el juicio contencioso administrativo necesariamente procede en cualquier caso o de manera irrestricta, pues el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no prevé limitantes respecto del acceso a la jurisdicción, sino que sujeta la procedencia del juicio a diversas condicionantes, sin que éstas priven de los derechos consagrados en la Constitución Federal; por lo que el derecho a la jurisdicción se cumple en la medida en que el gobernado puede exigir a los órganos jurisdiccionales del Estado la tramitación y resolución de los conflictos jurídicos en que sea parte, siempre que satisfaga los requisitos constitucionales y legales."

Sin embargo, en relación con el derecho de tutela judicial efectiva, que ya se explicó en páginas anteriores, **en nuestro sistema jurídico se proscribe la posibilidad de que el poder público pueda supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna**, pues de establecer cualquiera, ésta podría constituir un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador, lo que en último término se traduciría en una franca violación al derecho humano de tutela judicial efectiva contenida en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ahora bien, aunado a lo señalado con antelación, es necesario puntualizar que la protección al derecho a una tutela judicial efectiva dentro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, está previsto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual señala que toda persona tiene derecho a la existencia, dentro del sistema jurídico interno, de un recurso sencillo y rápido ante los Jueces o tribunales competentes que le permita impugnar todos aquellos actos que se traduzcan en una violación a sus derechos fundamentales reconocidos tanto en las Constituciones y leyes nacionales, como en la Convención Americana.

En cumplimiento a dicho derecho, los Estados se comprometen a garantizar en primera instancia, la existencia de un recurso idóneo que permita la impugnación de aquellos actos que impliquen una violación a un derecho humano; asimismo, **que la autoridad competente conforme al sistema legal nacional decida sobre los derechos de toda persona que promueva la vía** y a garantizar el cumplimiento de la decisión en que se haya estimado procedente el recurso.[15]

---

[15] "Artículo 25. Protección judicial.
"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
"2. Los Estados partes se comprometen:
"a) **a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso**;
"b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
"c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

Bajo ese contexto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos implica en términos amplios: "... *la obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Dispone, además, que la garantía allí consagrada se aplica no sólo respecto de los derechos contenidos en la convención, sino también de aquellos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley*."[16] De igual forma, la disposición citada incorpora el principio reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos, de la efectividad de los instrumentos procesales destinados a garantizar tales derechos.[17]

La jurisprudencia de la Corte Interamericana ha realizado un estudio de dicho derecho, en vinculación con los alcances de los artículos 2, 25 y 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como lo señaló en la sentencia del Caso Durand y Ugarte vs. Perú:[18]

"El artículo 25 se encuentra íntimamente ligado con la obligación general del artículo 1.1. de la Convención Americana, al atribuir funciones de protección al derecho interno de los Estados partes, de lo cual se desprende que el Estado tiene la responsabilidad de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, pero también la de asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales."[19]

La Convención Americana sobre Derechos Humanos postula la obligación de proveer recursos sencillos, rápidos y efectivos contra la vulneración

---

[16] Opinión consultiva OC-9/87, párrafo 23, del 6 de octubre de 1987, respecto a las garantías judiciales en estados de emergencia, solicitada por el gobierno de la República Oriental del Uruguay.

[17] Opinión consultiva OC-9/87, párrafo 24.

[18] La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el expediente varios 912/2010, determinó que serán vinculantes para el Estado Mexicano, los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, derivados de las sentencias en las que el país haya sido parte; asimismo, la demás jurisprudencia y precedentes emitidos por la citada Corte Interamericana tendrán sólo una labor orientadora. La tesis aislada del Pleno número P. LXVIII/2011 (9a.), lleva por rubro: "PARÁMETROS PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."

[19] Caso Villagrán Morales y otros. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C. No. 63, párr. 237; Caso Cesti Hurtado. Sentencia de 29 de septiembre de 1999. Serie C. No. 56, párr. 121; Caso Castillo Petruzzi y otros. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C. No. 52, párr. 184; Caso Castillo Páez. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C. No. 34, párr. 83; Caso Paniagua Morales y otros. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C. No. 37, párr. 164; Caso Blake. Sentencia de 24 de enero de 1998, párr. 102; y, Caso Suárez Rosero. Sentencia de 20 de enero de 1999. Serie C. No. 44, párr. 65.

de derechos humanos. De este modo, para la existencia de un recurso sencillo, rápido y efectivo no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, **sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla**; así "*No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios ... por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o, por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial*."[20]

Como se señaló para que un recurso cumpla con los parámetros del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no basta con que se encuentre previsto por la Constitución o la ley nacional, sino que se requiere que sea realmente idóneo para determinar si se ha incurrido o no en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarlo.

Además, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el concepto de efectividad del recurso presenta dos aspectos, uno de ellos de carácter normativo, el otro de carácter empírico. El primero de ellos, se vincula con la idoneidad del recurso, lo que representa el potencial del recurso para establecer si se ha incurrido en una violación a algún derecho y, en su caso, proveer lo necesario para remediarlo.

Así, en el Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras, la Corte Interamericana reconoció que los recursos judiciales deben existir no sólo formalmente, sino que deberán ser efectivos y adecuados:

"Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida. En todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias. Si, en un caso específico, el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo. Así lo indica el principio de que la norma está encaminada a producir un efecto y no

[20] Opinión consultiva OC-9/87, párrafo 24.

puede interpretarse en el sentido de que no produzca ninguno o su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable. Por ejemplo, un procedimiento de orden civil, expresamente mencionado por el gobierno, como la presunción de muerte por desaparecimiento, cuya función es la de que los herederos puedan disponer de los bienes del presunto muerto o su cónyuge pueda volver a casarse, no es adecuado para hallar la persona ni para lograr su liberación si está detenida."

Asimismo, en la sentencia del Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú, la Corte Interamericana reiteró:

"... que el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales, constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la convención americana, sino del propio Estado de derecho en una sociedad democrática en el sentido de la convención.

"...

"La inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la convención constituye una transgresión de la misma por el Estado parte, en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla."[21]

El segundo aspecto del recurso efectivo (aspecto empírico) hace alusión a las condiciones generales del país o a las circunstancias particulares de un caso que no permiten que un recurso previsto legalmente sea capaz de cumplir con su objeto. Es decir, un recurso no será efectivo cuando es ilusorio, demasiado gravoso para la víctima o cuando el Estado no ha asegurado su debida aplicación por parte de las autoridades judiciales.

[21] Caso Castillo Petruzzi y otros. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C. No. 52, párr. 184; Caso Castillo Páez. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C. No. 34, párrs. 82 y 83; Caso Suárez Rosero. Sentencia de 20 de enero de 1999. Serie C. No. 44, párrs. 65 y 83; Caso Paniagua Morales y otros. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C. No. 37, párr. 164; Caso Blake. Sentencia de 24 de enero de 1998, párr. 102.

Así, la Corte Interamericana ha reiterado que:

"No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o, por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial."[22]

Igualmente, la Corte Interamericana, al resolver el Caso Ivcher Bronstein vs. Perú, señaló:

"Los recursos son ilusorios cuando se demuestra su inutilidad en la práctica, el Poder Judicial carece de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o faltan los medios para ejecutar las decisiones que se dictan en ellos. A esto puede agregarse la denegación de justicia, el retardo injustificado en la decisión y el impedimento del acceso del presunto lesionado al recurso judicial."

Es importante señalar que la inefectividad del recurso puede también provenir del retardo injustificado en la toma de una decisión.

La noción de efectividad del recurso a su vez requiere que las herramientas judiciales disponibles incluyan medidas procesales como las medidas precautorias, provisionales o cautelares y, en general, recursos judiciales sencillos y rápidos para la tutela de derechos, con el objeto de impedir que las violaciones se prolonguen en el tiempo.

El citado artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además de establecer la responsabilidad de los Estados, parte de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, obliga a implementar mecanismos que garanticen la efectiva ejecución de las sentencias que dictan las autoridades competentes de cada Estado.

Así, un recurso puede resultar inefectivo cuando no se prevé un mecanismo de ejecución de sentencias idóneo. Lograr la ejecución de las sentencias

[22] Opinión consultiva OC 9/87, párrafo 24.

judiciales constituye un aspecto fundamental a la esencia misma del Estado de derecho. La responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten la decisión o sentencia, sino que se requiere que el Estado garantice los medios necesarios para ejecutar dichas decisiones definitivas.

En el Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, la Corte señaló:

"Los Estados tienen la responsabilidad de consagrar normativamente y de asegurar la debida aplicación de los recursos efectivos y las garantías del debido proceso legal ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas.[23] Sin embargo, la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten la decisión o sentencia. Se requiere, además, que el Estado garantice los medios para ejecutar dichas decisiones definitivas.

"...

"En este sentido, la Corte Interamericana ha declarado la violación del artículo 25 de la convención en el Caso 'Cinco Pensionistas' vs. Perú, al señalar que el Estado demandado durante un largo periodo de tiempo no ejecutó las sentencias emitidas por los tribunales internos.[24]

"...

"A la luz de lo anterior, este tribunal estima que, para satisfacer el derecho de acceso a la justicia, no es suficiente con que en el respectivo proceso o recurso se emita una decisión definitiva,[25] en la cual se declaren derechos y obligaciones o se proporcione la protección a las personas. Además, es preciso que existan mecanismos efectivos para ejecutar las decisiones o sentencias, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados. La ejecución de tales decisiones y sentencias debe ser considerada como parte integrante del derecho de acceso a la justicia, entendido éste en sentido amplio, que abarque también el cumplimiento Pleno de la decisión respectiva. Lo contrario supone la negación misma de este derecho. ..."

---

[23] Caso Cantos. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C. No. 97, párrs. 59 y 60; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C. No. 79, párr. 135; y, Caso Durand y Ugarte. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C. No. 68, párr. 121.
[24] Caso "Cinco pensionistas". Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C. No. 98, párrs. 138 y 141.
[25] Caso Cantos. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C. No. 97, párr. 55.

Por su parte, en el Caso Castañeda Gutman vs. México, la Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó que toda persona tiene derecho a interponer un recurso en el que la decisión se resuelva de forma motivada y fundada, bajo pena de violar las garantías del debido proceso,[26] lo que no equivale a que, en todo caso, exista un análisis sobre el fondo del asunto, puesto que primero deben satisfacerse los requisitos de admisibilidad.

Asimismo, la Corte determinó que la existencia y aplicación de causales de admisibilidad de un recurso resulta totalmente compatible con la Convención Americana, pues la efectividad del recurso implica que una vez que se cumplan dichos requisitos, el órgano judicial estará en condiciones de estudiar y resolver el fondo del asunto.

Igualmente, en el Caso trabajadores cesados del Congreso vs. Perú, la Corte consideró que, por razones de seguridad jurídica, y para la correcta administración de justicia, los Estados pueden y deben establecer presupuestos de admisibilidad de los recursos internos, de carácter judicial o de cualquier otra índole, por lo que no es posible considerar que siempre y en cualquier caso los tribunales internos deben resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado.[27]

De lo que se advierte que, como se sostiene en la presente ejecutoria, no es posible concebir un derecho de tutela judicial efectiva absoluto que no guarde proporción con la finalidad perseguida, así como el correlativo desconocimiento de un sistema constitucional y legal que prevé reglas procesales de competencia y procedibilidad de las vías o recursos, precisamente con el fin de proveer las garantías necesarias para la protección y promoción de los derechos de acceso a la justicia, debido proceso y seguridad jurídica.

Similares consideraciones hizo la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, al resolver la contradicción de tesis origen de la jurisprudencia 2a./J. 125/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIV, Tomo 2, noviembre de 2012, página 1583, de rubro: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. SU ALCANCE FRENTE AL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO AL RESULTAR IMPROCEDENTE LA VÍA CONSTITUCIONAL Y PROCEDENTE LA ORDINARIA."

---

[26] Caso Castañeda Gutman vs. México. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C. No. 184, párr. 93.
[27] Caso trabajadores cesados del Congreso vs. Perú. Sentencia de 24 de noviembre del 2006. Serie C. No. 158, párr. 126.

En ese sentido, una vez que ha quedado establecido cómo debe interpretarse el alcance del derecho fundamental de **tutela judicial efectiva** previsto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su vertiente de recurso judicial efectivo, **tramitado por una autoridad competente para resolverla**, resulta importante también para efectos del presente estudio, tener en consideración el criterio sostenido por la Segunda Sala del Alto Tribunal respecto del principio de interpretación conforme a la Constitución, atento al cual el órgano jurisdiccional, al interpretar la ley, debe optar por aquella de la que derive un resultado acorde al Texto Supremo, en caso de que la norma secundaria sea oscura o permita dos o más entendimientos posibles, debiendo elegir, de ser posible, aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico.

Para corroborar la anterior afirmación, se cita la jurisprudencia 2a./J. 176/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN.—La aplicación del principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige del órgano jurisdiccional optar por aquella de la que derive un resultado acorde al Texto Supremo, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles. Así, el Juez constitucional, en el despliegue y ejercicio del control judicial de la ley, debe elegir, de ser posible, aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico."[28]

Sentado lo anterior y, tomando en consideración los lineamientos asentados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el criterio jurisprudencial que ha sido citado, se estima **que debe interpretarse el numeral 267, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en el sentido de que cuando resulte improcedente el juicio contencioso administrativo, porque los actos o disposiciones generales impugnados en aquél no son de la competencia del Tribunal**

[28] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 646.

de lo Contencioso Administrativo del Estado, sus órganos jurisdiccionales además de declararse incompetentes materialmente para conocer de la legalidad de aquellos actos combatidos, deben remitir la demanda de nulidad, sus anexos y las actuaciones que hubieran generado, a la autoridad que ellos estimen competente, fundando y motivando este último aspecto cuidadosamente; ya que **lo cierto es que esa posibilidad descrita deriva de la interpretación conforme del precepto en cita con el artículo 17 constitucional**, que establece como derecho fundamental el acceso a un recurso judicial efectivo que debe tramitarse y resolverse por la correspondiente autoridad competente, definido ampliamente en su alcance en la presente ejecutoria.

A mayor abundamiento, cabe señalar que la interpretación de referencia, es acorde con los lineamientos asentados por el Pleno del Máximo Tribunal del País, respecto de los pasos que se deben seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos –en específico por cuanto hace a que se debe interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia–; y toda vez que el principio de tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 17 constitucional ha sido consagrado como un derecho humano (en virtud de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once), se considera que dichos lineamientos establecidos por el Alto Tribunal, son aplicables en el caso que nos ocupa, razón por la cual, se insiste, en la especie deberá prevalecer la interpretación conforme al artículo 267, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

En apoyo a lo anterior, se cita la tesis aislada P. LXIX/2011 (9a.), sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.— La posibilidad de inaplicación de leyes por los Jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los Jueces del país –al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano–, deben interpretar el

orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los Jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los Jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte."[29]

También sustenta las consideraciones anteriores la tesis aislada 1a. CCXIV/2013 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"DERECHOS HUMANOS. INTERPRETACIÓN CONFORME, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—El segundo párrafo del precepto citado, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (principio pro persona). Ahora bien, dicho mandato implica que una ley no puede declararse nula cuando pueda interpretarse en consonancia con la Constitución y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, dada su presunción de constitucionalidad y convencionalidad. Esto es, tal consonancia consiste en que la ley permite una interpretación compatible con los contenidos de los referidos materiales normativos a partir de su delimitación mediante los pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los criterios –obligatorios cuando el Estado Mexicano fue parte y orientadores en el caso contrario– de la Corte Interamericana de Derechos Humanos."[30]

---

[29] Visible en la página 552, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

[30] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 556.

Lo anteriormente establecido en cuanto a la interpretación conforme al artículo 17 constitucional del numeral 267, fracción I, en comento, se afirma así, porque en la forma como está redactado el referido precepto legal, si se interpretara estrictamente, conllevaría a que los actores de los juicios contenciosos administrativos locales quedaran en estado de indefensión en aquellos casos en que, como los que generaron la presente contradicción de tesis, promuevan un juicio de nulidad en contra de determinado acto que no fuera de los que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México puede examinar, pues en tales hipótesis el código en consulta, como ya se vio en el apartado 2 del presente considerando, conduce indefectiblemente en el sobreseimiento en el juicio, vedando de manera definitiva la posibilidad de que el interesado sea oído, con las debidas formalidades y dentro de un plazo razonable, por el Juez o el tribunal competente que determine sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o administrativo federal, como en la especie.

En otras palabras, **si los artículos 8o. y 25** de la Convención Americana sobre Derechos Humanos **conceden a toda persona el derecho a que cualquier controversia que afecte sus derechos sea examinada y resuelta por un órgano jurisdiccional competente**, el hecho de que interponga algún medio de defensa en contra de determinado acto ante un tribunal que no tenga atribuciones para conocer del asunto, no puede recibir solamente como respuesta por parte del Estado un rotundo y definitivo rechazo de su petición; sino que, a fin de cumplir con la obligación constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar sus derechos humanos, como el de acceso a la justicia, **su instancia debe en todo caso ser encausada al órgano jurisdiccional correspondiente a fin de que se analicen sus pretensiones**.

La sola declaración de sobreseimiento de un juicio promovido contra actos que no son de la competencia del tribunal correspondiente, **es una respuesta grave y desproporcionada para el gobernado**, inadmisible en un marco constitucional de protección a los derechos humanos como el de acceso a la justicia, **sino es acompañada del referido reenvío a la autoridad competente**; máxime cuando de inicio dicho órgano jurisdiccional considera admisible la instancia y sólo hasta pasado algún tiempo se llega a declarar incompetente, proceder éste con el cual al gobernado se le priva definitivamente de la posibilidad de ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, en la determinación de sus derechos; y si bien es cierto que el artículo 17 constitucional establece que la impartición de justicia se hará en los plazos y términos que fijen las leyes, lo dispuesto en éstas no puede conducir, como en la especie, a una

total inutilidad del derecho fundamental en cuestión, **y el hecho de que se ordene al tribunal incompetente remitir el asunto, al que tenga atribuciones para conocer del asunto, no implica que este último no pueda examinar si la pretensión del gobernado fue interpuesta dentro de los términos legales existentes, o planteada con las formalidades señaladas para cada caso**.

La posibilidad de que las instancias, contiendas, controversias o juicios promovidos por los gobernados sean planteadas ante un órgano jurisdiccional incompetente, está incluso contemplada en la propia Constitución General de la República, cuyo artículo 106 señala que serán los tribunales de la Federación quienes diriman las controversias de competencia que se susciten entre ellos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal; norma constitucional ésta que no tendría ningún sentido si para cada órgano jurisdiccional del país rigiera la misma regla de que ante el reclamo de actos que no sean de su competencia deben considerar improcedente el asunto y, por tanto, decretar el sobreseimiento, cuando el espíritu que se desprende de dicha disposición constitucional, en concordancia con su artículo 17, es que las controversias planteadas ante un tribunal incompetente sean remitidas al competente, y que los eventuales conflictos que surjan de ello sean resueltos por un órgano superior.

Es por ello, que se sostiene la postura relativa a que el principio pro persona obliga a los órganos jurisdiccionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, a optar por la interpretación legal que favoreciera la protección más amplia de los derechos de los actores, como en el caso ocurre con el artículo 267, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que conduciría a una consecuencia desproporcional (el sobreseimiento contemplado exclusivamente en el diverso 268, fracción II, del código en cita), para quien promueve una controversia judicial ante un órgano jurisdiccional que, tiempo después de admitida la demanda, decidió que carecía de competencia para resolverla, impidiendo con el sobreseimiento decretado que el particular fuera oído por un tribunal competente para dilucidar una cuestión que afecta sus derechos, derecho fundamental éste reconocido por el artículo 17 constitucional y por el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En efecto, al tenor de lo dispuesto en los artículos 17 de la Carta Magna, así como 8 y 25 de la citada Convención Americana sobre Derechos Humanos, es una obligación del Estado Mexicano establecer para los gobernados, tribuna-

les donde se les administre justicia de manera pronta, completa e imparcial, a fin de garantizar el derecho fundamental de que sean oídos, con las debidas garantías, **por un órgano jurisdiccional competente**, en la determinación de sus derechos civiles, laborales, fiscales o de cualquier otra clase; así como el de contar con un recurso sencillo, rápido y efectivo que los proteja contra actos que transgredan sus derechos fundamentales, dentro de lo cual se encuentra el deber de implementar dicho recurso judicial, de tal manera que se garantice su eficacia en la realidad.

Para robustecer las anteriores consideraciones, conviene tener presente que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, el seis de agosto de dos mil ocho, en relación con el derecho de acceso a la justicia o garantías judiciales, dijo lo siguiente:

"106. A efectos de cumplir su obligación convencional de establecer en el ordenamiento jurídico interno un recurso efectivo en los términos de la convención, **los Estados deben promover recursos accesibles a toda persona para la protección de sus derechos**. Si una determinada acción es el recurso destinado por la ley para obtener la restitución del derecho que se considera violado, **toda persona que sea titular de dicho derecho debe tener la posibilidad real de interponerlo** …"

Y que en el Caso Mohamed vs. Argentina, resuelto el veintitrés de noviembre de dos mil doce, agregó lo siguiente en torno al derecho fundamental consagrado en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

"99. La Corte ha sostenido que el artículo 8.2.h. de la Convención se refiere a un **recurso ordinario accesible y eficaz** [92]. Ello supone que debe ser garantizado antes de que la sentencia adquiera la calidad de cosa juzgada [93]. La eficacia del recurso implica que debe procurar resultados o respuestas al fin para el cual fue concebido [94]. Asimismo, **el recurso debe ser accesible, esto es, que no debe requerir mayores complejidades que tornen ilusorio este derecho** [95]. En ese sentido, la Corte estima que **las formalidades requeridas para que el recurso sea admitido deben ser mínimas y no deben constituir un obstáculo** para que el recurso cumpla con su fin de examinar y resolver los agravios sustentados por el recurrente."

Es decir, la tutela judicial efectiva no se satisface con la única y exclusiva determinación de que la autoridad ante la que acude el particular resulta

incompetente para conocer del procedimiento que se le plantea, pues dicho órgano del Estado, en todo caso, en lugar de dar por concluida la instancia en forma absoluta, debe encausar la pretensión del promovente, remitiéndola a la autoridad que estime pueda contar con competencia legal para abocarse al conocimiento y resolución de las prestaciones reclamadas por el actor, a fin de que sea ésta en el ámbito de sus atribuciones legales, quien pronuncie la resolución a que hubiera lugar, es decir, si acepta la competencia declinada y, en su caso, resuelva si admite o desecha la demanda; o incluso, si está en condiciones de abordar el conocimiento del fondo del asunto.

Ciertamente, los derechos humanos de acceso a la jurisdicción y de tutela judicial efectiva, conllevan la existencia de una prerrogativa para los gobernados de comparecer ante los órganos del Estado a efecto de que éstos resuelvan su pretensión de manera independiente e imparcial, es decir, se trata de un derecho público subjetivo; asimismo, constituye una obligación, con doble contenido, a cargo de los órganos del Estado, pues desde un primer plano deben garantizar a los gobernados que su instancia, demanda o pretensión habrá de ser atendida por la autoridad que cuente con competencia legal para ello, ya que a ella es a la que se refiere la norma constitucional cuando alude a que los gobernados tienen derecho a que la justicia les sea administrada por tribunales que estarán expeditos para impartirla dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, mediante el pronunciamiento de resoluciones oportunas completas e imparciales; y desde un segundo punto de vista, las autoridades estatales están obligadas a implementar todos aquellos mecanismos que resulten necesarios y eficaces para desarrollar el derecho humano de tutela judicial efectiva.

En este último aspecto es en lo que las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos complementan o integran la previsión constitucional contenida en el artículo 17.

Sentado lo anterior, en los asuntos en los que la jurisdicción contenciosa administrativa invoque y aplique el artículo 267, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, no solamente podrá sobreseer en el juicio que se promueva o incluso desechar la demanda de nulidad de que se trate, sino que conforme al artículo 17 constitucional, deberá remitir dicho ocurso y sus anexos a la autoridad competente que corresponda, porque el error del actor consistente en ejercer su acción en una vía improcedente, no justifica la denegación o limitación del derecho humano contenido en el precepto constitucional en cita.

Se afirma lo que antecede, porque se tiene en cuenta que el órgano jurisdiccional debe examinar el derecho aplicable a los hechos en que se basa la pretensión del actor, por ser perito en derecho y en cumplimiento de la tutela judicial efectiva, determinar si es competente para conocer del asunto y de ser el caso, remitir la demanda a la autoridad correspondiente.

La declaración oficiosa del presupuesto derivado de la competencia y posteriormente sobre la vía, no afecta ni limita las garantías procesales de quien tendrá el carácter de demandado y sí por el contrario, evita la medida desproporcional de solamente desechar una demanda o sobreseer en el juicio, sin existir un pronunciamiento previo en torno a la remisión del asunto a otra autoridad, considerada competente y que es la que deberá pronunciarse sobre la vía correcta y requerir a la actora para que la subsane porque el juzgador es el que conoce el derecho y puede reencausar la demanda en la vía correcta.

Sobre esta facultad de los juzgadores, es importante señalar que la Suprema Corte de Justicia ha sustentado reiteradamente la máxima que reza *da mihi factum, dabo tibi ius*, según la cual, para que un Juez se avoque al conocimiento de una causa, no es necesario que quien ejerza la acción para poner en movimiento al órgano jurisdiccional, plantee su petición mediante el uso de fórmulas solemnes, como la designación del nombre correcto de la acción (y, por ende, de la vía), sino que es suficiente con que formule claramente el alcance de su petición, basándose en los hechos que constituyan la causa de pedir y que, por lo demás, está obligado a demostrar, pues en todo caso corresponde al Juez, como perito en derecho, determinar si se actualizan las hipótesis normativas que producen las consecuencias de derecho pretendidas por el actor.

En esas condiciones, a fin de garantizar el derecho de acceso a la justicia y conforme al numeral 17 constitucional, el artículo 267, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, admite que eventualmente un escrito de demanda se presente ante los órganos jurisdiccionales del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, que resulten incompetentes, y en ese sentido, de actualizarse este último supuesto, además de sobreseer en el juicio promovido con fundamento en dicho precepto legal, aquéllos deberán remitir tal ocurso y sus anexos a la autoridad que a su juicio resulte competente, en la inteligencia de que dichas determinaciones tendrán que fundarse y motivarse cuidadosamente.

En las relatadas circunstancias y, conforme a las consideraciones lógico jurídicas expuestas, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en tér-

minos del artículo 217 de la Ley de Amparo, el criterio de este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, que se informa a continuación:

SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO CONFORME AL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO, POR ESTIMAR QUE EL TRIBUNAL CONTENCIOSO LOCAL ES INCOMPETENTE PARA CONOCER DEL ACTO IMPUGNADO. PROCEDE ORDENAR LA REMISIÓN DE LOS AUTOS DEL JUICIO DE NULIDAD A OTRA AUTORIDAD QUE SE ESTIME COMPETENTE, POR PARTE DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA. Los artículos 264, 267, fracción I, 268, fracción II, 273, fracción I, y 288, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, interpretados de forma sistemática, facultan a las secciones de la sala superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, como tribunal ad quem, y a sus salas regionales como a quo, a declarar su incompetencia material para conocer de la demanda de nulidad planteada y, en consecuencia, dictar oficiosamente la resolución de sobreseimiento en el juicio de invalidez, o incluso, desechar el libelo respectivo, concluyendo así el trámite del referido juicio en ambos casos. En esos casos, por virtud del derecho fundamental de acceso a la justicia, sí procede que la jurisdicción contenciosa administrativa mexiquense deba señalar la autoridad que considera competente para tramitar la vía intentada y ordenar la remisión de los autos de que se traten, lo anterior interpretado conforme al artículo 17 Constitucional.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, conforme a la tesis redactada en la parte final del último considerando de la presente resolución.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, por mayoría de tres votos de los Magistrados: presidente **Antonio Campuzano**

Rodríguez, quien emite voto en contra; **Maurilio Gregorio Saucedo Ruiz; Víctor Manuel Méndez Cortés** y **Verónica Judith Sánchez Valle**; motivo por el cual el encargado del engrose fue el primero de los mencionados.

"**El licenciado Alejandro Torres Velázquez, hago constar que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado**."

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado Antonio Campuzano Rodríguez, en la contradicción de tesis 5/2014.

Con el debido respeto que me merecen mis compañeros integrantes del Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, disiento del criterio vertido en la última parte de la ejecutoria correspondiente a la contradicción que se resuelve.

Lo anterior es así, porque como se establece en el punto 2 del considerando cuarto de la citada ejecutoria, el legislador local no facultó expresamente a la jurisdicción contenciosa administrativa mexiquense, en el artículo 267, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, para que, además de estimar improcedente el juicio de que se trate, por resultar materialmente incompetente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, remita la demanda de nulidad y sus anexos al órgano que estime competente para conocer de su legalidad.

Asimismo, la declaración de sobreseimiento en el juicio de nulidad, o en su caso el desechamiento de la demanda de invalidez, fundados en el precepto legal en cita, no implican que no exista una vía idónea y tribunales competentes ante los cuales los promoventes de los juicios contenciosos administrativos puedan hacer valer sus derechos y plantear su reclamo, como en la especie lo eran la vía contenciosa administrativa federal en el caso del Tribunal Colegiado denunciado y la diversa vía laboral burocrática estatal, tratándose del asunto resuelto por el tribunal denunciante.

Precisamente, en un asunto similar a la presente contradicción de tesis, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis origen de la jurisprudencia 2a./J. 125/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIV, Tomo 2, noviembre de 2012, página 1583, de rubro: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. SU ALCANCE FRENTE AL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO AL RESULTAR IMPROCEDENTE LA VÍA CONSTITUCIONAL Y PROCEDENTE LA ORDINARIA.", estableció lo siguiente:

"Afirmar que el Juez de Distrito, <u>al desechar la demanda de amparo deba ordenar la remisión de los autos a la autoridad jurisdiccional ordinaria que estime competente</u> para

que ésta tome como fecha de ejercicio de la acción, la fecha de presentación de la demanda improcedente, implicaría desconocer los presupuestos procesales que permiten la iniciación del proceso y que le brindan a éste la seguridad jurídica a las partes involucradas. Ello, en virtud de que un particular puede promover un juicio de amparo con conocimiento de que la vía resulta improcedente, sólo con la finalidad de impedir el fenecimiento –por disposición legal– de la acción, subsanando indebidamente su negligencia y causando una violación al derecho de seguridad jurídica de la contraparte, que no tendrá oportunidad de impugnar la violación a las formalidades esenciales del procedimiento y, en su caso, la posible actualización de la figura de prescripción.

"**Lo anterior derivaría en admitir un derecho de tutela judicial efectiva absoluto que no guarda proporción con la finalidad perseguida, así como el correlativo desconocimiento de un sistema constitucional y legal que prevé reglas procesales de competencia y procedibilidad de las vías o recursos, precisamente con el fin de proveer las garantías necesarias para la protección y promoción de los derechos de acceso a la justicia, debido proceso y seguridad jurídica**."[31]

Máxime que el criterio anterior, se refuerza con la aplicación analógica de la tesis aislada 1a. CC/2015 (10a.) de la diversa Primera Sala del Máximo Tribunal del País, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, el viernes doce de junio de dos mil quince a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 602, de título, subtítulo y texto siguientes:

[31] Aunado a lo señalado, es menester aclarar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver por mayoría de tres votos el amparo directo en revisión 2125/2011, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, se pronunció en similares términos a las consideraciones que sustentan la presente contradicción de tesis. En la discusión que precedió la votación de mérito, los Ministros integrantes de la mayoría consideraron que la determinación de confirmar la negativa del amparo, al contemplar la relación que sostenía la parte quejosa con el Estado como laboral y, por tanto, la incompetencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de México para resolver la controversia planteada, no representaba una violación al derecho de tutela judicial efectiva, puesto que la improcedencia de la vía y el sobreseimiento derivado de ésta, no implicaba la inexistencia de un recurso efectivo, en tanto que en el sistema jurídico se prevé la impugnación de la controversia planteada ante autoridad jurisdiccional competente en vía ordinaria laboral.
Aun cuando dicha discusión no se reflejó en el engrose respectivo al recurso de revisión, se puede advertir del voto particular que formuló el Ministro Sergio A. Valls Hernández, en el que esencialmente sostuvo que en aras de salvaguardar el derecho humano relativo a la administración de la justicia por un tribunal competente, debía revocarse la sentencia emitida por el Tribunal Colegiado del conocimiento, y conceder el amparo y protección de la Justicia Federal al recurrente, para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y dictara otra en la que sin aplicar los artículos 267, fracción I y 268, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y ante su falta de competencia para resolver, ordenara remitir los autos al tribunal que estimara competente y que éste tomara como fecha de ejercicio de la acción, la fecha de presentación de la demanda ante el Tribunal Contencioso incompetente, a efecto de que no operara la figura de la prescripción en perjuicio de la parte quejosa; **consideración que no fue aceptada por la mayoría de los señores Ministros de la Segunda Sala aludida**.

"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA DECLARACIÓN DE INCOMPETENCIA DEL JUEZ CIVIL PARA CONOCER DE LA RECLAMACIÓN RELATIVA, SIN ENVIARLA A LA AUTORIDAD COMPETENTE, NO VULNERA LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE ACCESO A LA JUSTICIA Y TUTELA JUDICIAL (LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO). La única vía posible para ejercer el derecho a reclamar la reparación de los daños causados por el Estado es la administrativa; de ahí que el procedimiento que tiene que desahogarse para hacer efectiva la pretensión relativa es el previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Por tanto, si se ejerce dicha acción por la vía civil y el juzgador se inhibe de conocer del asunto sin enviarlo a la autoridad competente, no se vulneran los derechos fundamentales de acceso a la justicia y tutela judicial, en virtud de que deja a salvo los derechos del demandante, quien puede hacerlos valer ante la autoridad competente, otorgándole la posibilidad de encauzar su pretensión en la vía correcta, y preparando su acción bajo los requerimientos que exige la ley."

A mayor abundamiento, **respalda mi postura jurídica** lo expresado en la sesión pública ordinaria de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el miércoles ocho de julio de dos mil quince, con motivo de la resolución de la contradicción de tesis ********** suscitada entre los Tribunales Colegiados Séptimo en Materia Administrativa del Primer Circuito, Primero del Vigésimo Circuito, Cuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito y Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Circuito, de cuya versión taquigráfica se evidencia:

"Señor Ministro presidente, le informo que el rubro y el texto de las tesis correspondientes que serán publicadas posteriormente por esta Segunda Sala, se orientan en el sentido de sostener que ante la incompetencia por razón de materia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la consecuencia es declarar improcedente el juicio y no declinar la competencia en favor de la autoridad que se estime competente. Asimismo, se propondrá que se vulnere el derecho de acceso a la justicia cuando no sea asequible la carga procesal de presentar la demanda ante la autoridad competente.

"**Señor Ministro presidente:** Muy amable, puede usted recoger la votación señorita secretaria.

"**Secretaria de Estudio y Cuenta:** Sí señor Ministro presidente.

"**Señor Ministro Medina Mora I.:** Con el proyecto.

"**Señor Ministro Silva Meza:** Con el proyecto.

"**Señor Ministro Franco González Salas:** Yo estoy parcialmente en contra del proyecto, estoy a favor de las consideraciones y de la tesis que resuelve la contradicción de criterios, y voto en contra de las consideraciones y de la tesis aislada que contiene el proyecto.

"**Señora Ministra Luna Ramos:** Con el proyecto.

"**Señor Ministro presidente Pérez Dayán:** Estoy con el proyecto en su integridad.

"**Secretaria de Estudio y Cuenta:** Señor Ministro presidente, le informo que existe unanimidad de cinco votos con el sentido del proyecto respecto de la tesis jurisprudencial propuesta y una mayoría de cuatro votos respecto de la tesis aislada."

De la transcripción anterior, **que es la única información tangible y concreta con la que cuento en el presente momento**, se evidencia que hay pendiente de aprobarse en la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, **una tesis jurisprudencial en el sentido de que ante la incompetencia por razón de materia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la consecuencia es declarar improcedente el juicio y no declinar la competencia en favor de la autoridad que se estime competente**; en consecuencia, el criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País es perfectamente aplicable al caso concreto, **por analogía**.

Del criterio anterior tuve noticia, dado que pude consultarlo a través de la red interna del Poder Judicial de la Federación, siendo confiable tal medio de consulta, debido a que ello otorga un grado de seguridad similar al de la documentación consignada en papel; porque es identificable el órgano al que se atribuye su contenido y puede verificarse el origen de la documentación y su texto, ya que en la actualidad los órganos del Poder Judicial de la Federación se encuentran comunicados electrónicamente por distintos medios, como son, entre otros, el teléfono, el correo electrónico, las videoconferencias, o la intranet, que es una red informática propia, descentralizada, formada por la conexión directa entre computadoras u ordenadores mediante un protocolo especial de comunicación, lo que permite corroborar los datos del archivo en mención.

Apoya lo anterior, la jurisprudencia XXI.3o. J/7 emitida por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, octubre de dos mil tres, página ochocientos cuatro, cuyo criterio comparte este Tribunal Colegiado, que dice:

"HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN PARA LOS TRIBUNALES DE CIRCUITO Y JUZGADOS DE DISTRITO LAS RESOLUCIONES QUE SE PUBLICAN EN LA RED INTRANET DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.—Las publicaciones en la red intranet de las resoluciones que emiten los diversos órganos del Poder Judicial de la Federación constituyen hecho notorio, en términos de lo dispuesto por el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, porque la citada red es un medio electrónico que forma parte de la infraestructura de comunicación del Poder Judicial de la Federación, creada para interconectar computadoras del Máximo Tribunal y todos los tribunales y Juzgados Federales del país, permitiendo realizar consultas de jurisprudencia, legislación y de la base de datos que administra los asuntos que ingresan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que es válido que los Magistrados de Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito invoquen de oficio las resoluciones que se publiquen en ese medio para resolver un asunto en particular, sin que se haya ofrecido ni alegado por las partes y aun cuando no se tenga a la vista de manera física el testimonio autorizado de tales resoluciones."

Es por lo anterior que, insisto, respetuosamente me aparto de las consideraciones vertidas por la mayoría de los integrantes del Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver la contradicción de tesis 5/2014.

"**El licenciado Alejandro Torres Velázquez, hago constar que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado**."

Este voto se publicó el viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO CONFORME AL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO, POR ESTIMAR QUE EL TRIBUNAL CONTENCIOSO LOCAL ES INCOMPETENTE PARA CONOCER DEL ACTO IMPUGNADO. PROCEDE ORDENAR LA REMISIÓN DE LOS AUTOS DEL JUICIO DE NULIDAD A OTRA AUTORIDAD QUE SE ESTIME COMPETENTE, POR PARTE DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA. Los artículos 264, 267, fracción I, 268, fracción II, 273, fracción I, y 288, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, interpretados de forma sistemática, facultan a las secciones de la sala superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, como tribunal ad quem, y a sus salas regionales como a quo, a declarar su incompetencia material para conocer de la demanda de nulidad planteada y, en consecuencia, dictar oficiosamente la resolución de sobreseimiento en el juicio de invalidez, o incluso, desechar el libelo respectivo, concluyendo así el trámite del referido juicio en ambos casos. En esos casos, por virtud del derecho fundamental de acceso a la justicia, sí procede que la jurisdicción contenciosa administrativa mexiquense deba señalar la autoridad que considera competente para tramitar la vía intentada y ordenar la remisión de los autos de que se traten, lo anterior interpretado conforme al artículo 17 Constitucional.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.
PC.II.A. J/1 A (10a.)

Contradicción de tesis 5/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 7 de julio de 2015. Mayoría de tres votos de los Magistrados Maurilio Gregorio Saucedo Ruiz, Víctor Manuel Méndez Cortés y Verónica Judith Sánchez Valle. Disidente y Ponente: Antonio Campuzano Rodríguez. Secretario: Alejandro Torres Velázques.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 102/2014, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 980/2011.

Nota: Por resolución de 1 de septiembre de 2015, emitida por el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito en el expediente de aclaración de sentencia pronunciada en la contradicción de tesis 5/2014, se aclaró la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia, para quedar redactada como aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas, y en la página 2730 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE NULIDAD POR LA INCOMPETENCIA MATERIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO PARA CONOCER DEL ACTO IMPUGNADO. PROCEDE QUE ORDENE LA REMISIÓN DE LOS AUTOS A LA AUTORIDAD QUE ESTIME COMPETENTE

ACLARACIÓN DE LA SENTENCIA PRONUNCIADA EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 5/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER Y EL TERCER TRIBUNALES COLEGIADOS, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2015. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS ANTONIO CAMPUZANO RODRÍGUEZ, MAURILIO GREGORIO SAUCEDO RUIZ, VÍCTOR MANUEL MÉNDEZ CORTÉS Y EVA ELENA MARTÍNEZ DE LA VEGA. PONENTE: ANTONIO CAMPUZANO RODRÍGUEZ. SECRETARIO: ALEJANDRO TORRES VELÁZQUEZ.

Toluca, Estado de México. Acuerdo del Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, correspondiente a la sesión celebrada el **uno de septiembre de dos mil quince**.

VISTOS, para resolver lo relativo a la aclaración de la sentencia pronunciada en la contradicción de tesis número **5/2014**, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en esta ciudad; y,

RESULTANDO:

ÚNICO.—En sesión de siete de julio de dos mil quince, el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito emitió la ejecutoria correspondiente a la contradicción de tesis de que se trata, en la que se aprobó la tesis jurisprudencial bajo los siguientes título, subtítulo y texto:

"SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO CONFORME AL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO, POR ESTIMAR

QUE EL TRIBUNAL CONTENCIOSO LOCAL ES INCOMPETENTE PARA CONOCER DEL ACTO IMPUGNADO. PROCEDE ORDENAR LA REMISIÓN DE LOS AUTOS DEL JUICIO DE NULIDAD A OTRA AUTORIDAD QUE SE ESTIME COMPETENTE, POR PARTE DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA. Los artículos 264, 267, fracción I, 268, fracción II, 273, fracción I, y 288, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, interpretados de forma sistemática, facultan a las secciones de la sala superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, como tribunal ad quem, y a sus salas regionales como a quo, a declarar su incompetencia material para conocer de la demanda de nulidad planteada y, en consecuencia, dictar oficiosamente la resolución de sobreseimiento en el juicio de invalidez, o incluso, desechar el libelo respectivo, concluyendo así el trámite del referido juicio en ambos casos. En esos casos, por virtud del derecho fundamental de acceso a la justicia, sí procede que la jurisdicción contenciosa administrativa mexiquense deba señalar la autoridad que considera competente para tramitar la vía intentada y ordenar la remisión de los autos de que se traten, lo anterior interpretado conforme al artículo 17 Constitucional."

Por oficio número 68/2015, de fecha siete de agosto del mismo año, se remitió la tesis a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito es competente para conocer y resolver, de oficio, la presente aclaración, con fundamento en los artículos 223 a 226 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente en términos de lo dispuesto en el artículo 2o. de la Ley de Amparo, en virtud de que en la resolución dictada por este órgano colegiado el siete de julio de dos mil quince, en la contradicción de tesis 5/2014, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Segundo Circuito, se omitió integrar en la tesis propuesta en la ejecutoria, las modificaciones sugeridas por la coordinadora de Compilación y Sistematización de Tesis, lo cual debe ser corregido.

SEGUNDO.—El dieciocho de agosto siguiente, se recibió el oficio número CCST-X-213-08-2015 de la coordinadora de Compilación y Sistematización de Tesis, en el que propuso algunas modificaciones a la tesis jurisprudencial relativa, para que su redacción quedara en los siguientes términos:

"**PC.II.A. J/1 A (10a.)**

"SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE NULIDAD POR LA INCOMPETENCIA MATERIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO PARA CONOCER DEL ACTO IMPUGNADO. PROCEDE QUE ORDENE LA REMISIÓN DE LOS AUTOS A LA AUTORIDAD QUE ESTIME COMPETENTE. Los artículos 264, 267, fracción I, 268, fracción II, 273, fracción I, y 288, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México facultan a las secciones de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, como tribunal ad quem, y a sus Salas Regionales, como tribunales a quo, a declarar su incompetencia material para conocer de la demanda planteada y, en consecuencia, a dictar oficiosamente la resolución de sobreseimiento en el juicio de nulidad o, incluso, a desechar el libelo respectivo, concluyendo así el trámite del juicio y, en ambos casos, por virtud del derecho fundamental de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede que señalen a la autoridad considerada competente para tramitar la vía intentada y ordenen la remisión de los autos relativos."

Sin embargo, aun cuando se aceptaron por este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito las sugerencias propuestas y así se hizo saber a la citada coordinadora de Tesis, se omitió incluir tales modificaciones en la ejecutoria relativa.

En relación con lo anterior, este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, considera necesario hacer la aclaración de la sentencia de la que emanó aquella jurisprudencia, para que quede en los términos sugeridos por la coordinadora de Compilación y Sistematización de Tesis.

Para demostrar la procedencia de la presente aclaración de sentencia resulta pertinente tomar en consideración el contenido de la siguiente jurisprudencia:

"Novena Época
"Instancia: Pleno
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo: VI, diciembre de 1997
"Tesis: P./J. 94/97
"Página: 6

"ACLARACIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. SÓLO PROCEDE OFICIOSAMENTE Y RESPECTO DE EJECUTORIAS.—La aclaración de sentencias es

una institución procesal que, sin reunir las características de un recurso, tiene por objeto hacer comprensibles los conceptos ambiguos, rectificar los contradictorios y explicar los oscuros, así como subsanar omisiones y, en general, corregir errores o defectos, y si bien es cierto que la Ley de Amparo no la establece expresamente en el juicio de garantías, su empleo es de tal modo necesario que esta Suprema Corte deduce su existencia de lo establecido en la Constitución y en la jurisprudencia, y sus características de las peculiaridades del juicio de amparo. De aquélla, se toma en consideración que su artículo 17 eleva a la categoría de garantía individual el derecho de las personas a que se les administre justicia por los tribunales en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, siendo obvio que estos atributos no se logran con sentencias que, por inexistencia de la institución procesal aclaratoria, tuvieran que conservar palabras y concepciones oscuras, confusas o contradictorias. Por otra parte, ya esta Suprema Corte ha establecido (tesis jurisprudencial 490, compilación de 1995, Tomo VI, página 325) que la sentencia puede ser considerada como acto jurídico de decisión y como documento, que éste es la representación del acto decisorio, que el principio de inmutabilidad sólo es atribuible a éste y que, por tanto, en caso de discrepancia, el Juez debe corregir los errores del documento para que concuerde con la sentencia acto jurídico. De lo anterior se infiere que por la importancia y trascendencia de las ejecutorias de amparo, el Juez o tribunal que las dictó puede, válidamente, aclararlas de oficio y bajo su estricta responsabilidad, máxime si el error material puede impedir su ejecución, pues de nada sirve al gobernado alcanzar un fallo que proteja sus derechos si, finalmente, por un error de naturaleza material, no podrá ser cumplido. Sin embargo, la aclaración sólo procede tratándose de sentencias ejecutorias, pues las resoluciones no definitivas son impugnables por las partes mediante los recursos que establece la Ley de Amparo.

"Contradicción de tesis 4/96. Entre las sustentadas por la anterior Tercera Sala y la actual Segunda Sala. 26 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Carlos Mena Adame."

De la tesis transcrita se desprenden, en síntesis, las siguientes afirmaciones:

a) La aclaración de sentencias es una institución que tiene por objeto hacer comprensibles los conceptos ambiguos, rectificar los contradictorios y explicar los oscuros, así como subsanar omisiones y, en general, corregir errores o defectos que se cometieran al dictar un fallo.

b) La aclaración de sentencias es aplicable en materia de amparo, a pesar de su falta de regulación expresa, en virtud de que el artículo 17 constitucional consagra el derecho de los gobernados a que se les administre justicia de manera pronta, completa e imparcial; además de que al existir discrepancia entre la sentencia, entendida como acto jurídico, y la sentencia, como documento, es necesario modificar este último para adecuarlo a aquélla.

Las consideraciones que anteceden sustentan el criterio de que la aclaración de sentencia es aplicable en materia de amparo, aún ante su falta de regulación en la ley de la materia, consideraciones que deben hacerse extensivas en este asunto, en que se trata de una contradicción de tesis, por mayoría de razón, ya que se trata de un problema de seguridad jurídica, que debe ser resuelto por este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, determinando cuál es el criterio jurídico que debe prevalecer para la solución de una controversia.

La importancia de una contradicción de tesis ha sido reconocida incluso en diversas ejecutorias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las que dieron origen a la siguiente tesis:

"Novena Época
"Instancia: Segunda Sala
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo: VII, junio de 1998
"Tesis: 2a. LXXXIII/98
"Página: 145

"ACLARACIÓN DE SENTENCIAS. PROCEDE TRATÁNDOSE DE LAS DICTADAS AL RESOLVER UNA CONTRADICCIÓN DE TESIS.—Las consideraciones que sirvieron de apoyo al Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar en la tesis de jurisprudencia que lleva por rubro 'ACLARACIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. SÓLO PROCEDE OFICIOSAMENTE Y RESPECTO DE EJECUTORIAS.' (publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, diciembre de mil novecientos noventa y siete, página seis) deben hacerse extensivas, por mayoría de razón, a los casos en que se trate de hacer comprensibles los conceptos ambiguos, rectificar los contradictorios y explicar los oscuros, así como subsanar omisiones y, en general, corregir errores o defectos, que se hayan cometido al resolver una contradicción de tesis, puesto que en tal supuesto se trata de un asunto que entraña la afectación a la seguridad jurídica, ocasionada por la existencia de tesis discrepantes, que debe ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

Así las cosas, se estima procedente aclarar que en este asunto debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en los términos de la tesis jurisprudencial bajo los siguientes título, subtítulo y texto:

PC.II.A. J/1 A (10a.)

SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE NULIDAD POR LA INCOMPETENCIA MATERIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO PARA CONOCER DEL ACTO IMPUGNADO. PROCEDE QUE ORDENE LA REMISIÓN DE LOS AUTOS A LA AUTORIDAD QUE ESTIME COMPETENTE. Los artículos 264, 267, fracción I, 268, fracción II, 273, fracción I, y 288, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México facultan a las secciones de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, como tribunal ad quem, y a sus Salas Regionales, como tribunales a quo, a declarar su incompetencia material para conocer de la demanda planteada y, en consecuencia, a dictar oficiosamente la resolución de sobreseimiento en el juicio de nulidad o, incluso, a desechar el libelo respectivo, concluyendo así el trámite del juicio y, en ambos casos, por virtud del derecho fundamental de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede que señalen a la autoridad considerada competente para tramitar la vía intentada y ordenen la remisión de los autos relativos.

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

ÚNICO.—Se aclara de oficio, en los términos del considerando segundo de esta resolución, la ejecutoria pronunciada el día siete de julio de dos mil quince, por el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito en la contradicción de tesis 5/2014, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, por unanimidad de cuatro votos de los Magistrados: presidente **Antonio Campuzano Rodríguez, Maurilio Gregorio Saucedo Ruiz, Víctor Manuel**

Méndez Cortés y Eva Elena Martínez de la Vega; motivo por el cual el encargado del engrose fue el primero de los mencionados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE NULIDAD POR LA INCOMPETENCIA MATERIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO PARA CONOCER DEL ACTO IMPUGNADO. PROCEDE QUE ORDENE LA REMISIÓN DE LOS AUTOS A LA AUTORIDAD QUE ESTIME COMPETENTE. Los artículos 264, 267, fracción I, 268, fracción II, 273, fracción I, y 288, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México facultan a las secciones de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, como tribunal ad quem, y a sus Salas Regionales, como tribunales a quo, a declarar su incompetencia material para conocer de la demanda planteada y, en consecuencia, a dictar oficiosamente la resolución de sobreseimiento en el juicio de nulidad o, incluso, a desechar el libelo respectivo, concluyendo así el trámite del juicio y, en ambos casos, por virtud del derecho fundamental de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede que señalen a la autoridad considerada competente para tramitar la vía intentada y ordenen la remisión de los autos relativos.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.
PC.II.A. J/1 A (10a.)

Contradicción de tesis 5/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 7 de julio de 2015. Mayoría de tres votos de los Magistrados Maurilio Gregorio Saucedo Ruiz, Víctor Manuel Méndez Cortés y Verónica Judith Sánchez Valle. Disidente y Ponente: Antonio Campuzano Rodríguez. Secretario: Alejandro Torres Velázquez.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 102/2014, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 980/2011.

Nota: Por resolución de 1 de septiembre de 2015, emitida por el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito en el expediente de aclaración de la sentencia pronunciada en la contradicción de tesis 5/2014, se aclaró la tesis PC.II.A. J/1 A (10a.), publicada en la página 2723 de esta *Gaceta*, para quedar en los términos que aquí se establece.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL AMPARO. PROCEDE EN FAVOR DEL ACREDITADO CUANDO LA RESPONSABLE DISTRIBUYE INDEBIDAMENTE LA CARGA DE LA PRUEBA EN LOS JUICIOS SEGUIDOS CONTRA EL FOVISSSTE CON LA PRETENSIÓN DE QUE SE DECLARE PAGADO EL CRÉDITO HIPOTECARIO [APLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA PC.I.C. J/5 C (10a.) (*)].

CONTRADICCIÓN DE TESIS 6/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, SÉPTIMO, DÉCIMO SEGUNDO Y DÉCIMO CUARTO, TODOS EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 8 DE SEPTIEMBRE DE 2015. MAYORÍA DE DOCE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS MARCO ANTONIO RODRÍGUEZ BARAJAS, LUZ DELFINA ABITIA GUTIÉRREZ, FRANCISCO JAVIER SANDOVAL LÓPEZ, MAURO MIGUEL REYES ZAPATA, MARÍA SOLEDAD HERNÁNDEZ RUIZ DE MOSQUEDA, ISMAEL HERNÁNDEZ FLORES, ROBERTO RAMÍREZ RUIZ, JOSÉ JUAN BRACAMONTES CUEVAS, GONZALO ARREDONDO JIMÉNEZ, J. JESÚS PÉREZ GRIMALDI (PRESIDENTE), INDALFER INFANTE GONZALES Y BENITO ALVA ZENTENO. DISIDENTES: ANA MARÍA SERRANO OSEGUERA Y MARÍA CONCEPCIÓN ALONSO FLORES. PONENTE: FRANCISCO JAVIER SANDOVAL LÓPEZ. SECRETARIO: ARTURO ALBERTO GONZÁLEZ FERREIRO.

México, Distrito Federal, ocho de septiembre de dos mil quince.

VISTOS para resolver los autos de la contradicción de tesis **6/2014**, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Séptimo, Décimo Segundo y Décimo Cuarto, todos en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los juicios de amparo números 688/2012, 411/2012, 57/2013, 86/2013, 366/2012, 671/2012, 867/2012 y 129/2013 y el Primer y el Tercer Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los juicios de amparo 378/2013, 625/2012 y 627/2012, respectivamente.

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de contradicción de tesis.** ********** y **********, en su carácter de representante de ********** y **********, por escrito presentado el veinte de septiembre de dos mil trece, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, denunciaron la posible contradicción de tesis entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Séptimo, Décimo Segundo y Décimo Cuarto, todos en Materia Civil del Primer Circuito, y el Primer y el Tercer Tribunales Colegiados, ambos en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los

juicios de amparo números 688/2012 y 57/2013, 411/2012, 86/2013, 366/2012, 671/2012, 867/2012, 129/2013 y juicios de amparo 378/2013, 625/2012 y 627/2012, respectivamente.

Los denunciantes identificaron diversos puntos de contradicción de tesis, debiendo destacarse dos de ellos: 1) contradicción en relación con la suplencia de la queja y 2) contradicción en relación con la carga de la prueba por la calidad de organismo público del demandado.

En cuanto al primer tópico (suplencia de la queja), los denunciantes no sólo se refirieron a la contradicción de tesis entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito; también adujeron que las sentencias dictadas por dichos órganos jurisdiccionales, en las que les fue negada la protección constitucional, entraban en contradicción con la jurisprudencia 3 del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CUANDO EL JUZGADOR ADVIERTA LA VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS."

Respecto al segundo tema (carga de la prueba) refirieron que los Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito sostuvieron criterios contradictorios. A su vez, manifestaron que los fallos dictados por los Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito, en los que les fue negado el amparo, entraban en contradicción con la tesis del Noveno Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito, de rubro: "INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. AL SER ORGANISMO QUE ADMINISTRA LOS RECURSOS RELATIVOS Y CONTAR CON LA INFORMACIÓN Y MEDIOS NECESARIOS A SU ALCANCE, LE CORRESPONDE LA CARGA DE LA PRUEBA PARA ACREDITAR LA CANTIDAD QUE POR CONCEPTO DE APORTACIONES SE HA GENERADO A FAVOR DEL TRABAJADOR."

Mediante proveído de veinticuatro de septiembre de dos mil trece, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió la denuncia de contradicción de tesis sólo por lo que hace al primer tema que en ella se planteó (al contender el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región contra los que sostuvieron diversos Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito) y a la parte conducente del segundo tema (entre lo que resolvieron el Noveno Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito y los distintos Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito).

A la postre, se ordenó turnar la contradicción de tesis al Ministro José Fernando Franco González Salas para la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

SEGUNDO.—**Trámite del asunto.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inexistente la contradicción de tesis (C.T. 385/2013) por considerar que no hubo oposición de criterios entre los sostenidos por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región y los Tribunales Colegiados Primero, Segundo, Tercero, Séptimo, Décimo Segundo y Décimo Cuarto, todos ellos en Materia Civil del Primer Circuito, respecto del primer tópico (la aplicación de la suplencia de la queja); ni entre estos últimos y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito, en torno al segundo tema (la carga de la prueba cuando el demandado tiene la calidad de organismo público).

En esa misma resolución, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó que se remitiera la denuncia al Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, sólo por lo que hace a la probable contradicción de tesis, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Séptimo, Décimo Segundo y Décimo Cuarto, todos en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los juicios de amparo directo 688/2013 y 411/2012; 86/2013, 366/2012, 671/2012, 867/2012 y 129/2013, respectivamente, así como el Primero y el Tercero Tribunales Colegiados de la misma materia y circuito, al resolver, por su orden, los juicios de amparo 378/2013; 625/2012 y 627/2012.

Mediante oficio número BT-898/2014 de ocho de mayo de dos mil catorce, suscrito por el subsecretario de Acuerdos de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se hizo del conocimiento del presidente del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito la resolución dictada en la contradicción de tesis 385/2013, señalada en el párrafos anteriores.

Por acuerdo de trece de mayo de dos mil catorce, el presidente del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, admitió a trámite la denuncia de posible contradicción de tesis y ordenó notificar la radicación del expediente respectivo a los presidentes de los órganos integrantes de dicho circuito.

En el acuerdo admisorio, se hizo constar que los temas medulares de la contradicción son los siguientes:

1. Suplencia de la queja. Determinar si procede tratándose de la forma en que debieron administrarse los descuentos al salario del trabajador para el pago de un crédito hipotecario otorgado por una institución bancaria, así como

por el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

2. Carga probatoria de los pagos efectuados al crédito hipotecario, como de los saldos a favor, cuando el demandado tiene la calidad de organismo público.

En relación con el segundo tema, este Pleno de Circuito en resolución de ocho de abril de dos mil catorce, bajo la ponencia de la Magistrada Ana María Serrano Oseguera, habiéndose encargado del engrose el Magistrado Leonel Castillo González, resolvió la contradicción de tesis 10/2013 y emitió la siguiente jurisprudencia:[1]

"FOVISSSTE. SI RECIBIÓ DESCUENTOS HECHOS AL SALARIO DE UN TRABAJADOR ACREDITADO, PARA PAGAR AL BANCO COACREEDOR, TIENE LA CARGA DE PROBAR LA ENTREGA.—El artículo 281 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece la primera regla sobre onus probandi, en el sentido de que las partes asumirán ese gravamen procesal de los hechos constitutivos de sus pretensiones. El artículo 282, conserva íntegramente esa prueba, respecto de los hechos afirmativos, y reconoce implícitamente que quien niega no necesita probar, con la salvedad de los cuatro supuestos que indica. La conjunción de esas dos reglas conduce a que, cuando se promueva un juicio contra FOVISSSTE, con la pretensión de que se declare pagado totalmente el crédito otorgado por éste, en cofinanciamiento con una institución de crédito, en donde se estipuló que dicho fondo de la vivienda recabaría los descuentos hechos al salario del trabajador acreditado, para entregarlos al banco en reducción del crédito otorgado por éste, el actor debe probar, en principio, que se le hicieron los descuentos y se entregó el importe al FOVISSSTE, y éste que los enteró oportunamente a la institución bancaria; pero si dicho órgano de la vivienda acepta haber recibido los descuentos, la primera carga del actor quedará cumplida, por lo cual debe verificarse la satisfacción de la impuesta al demandado, y si éste acredita adecuadamente que el importe de los descuentos recibidos fue insuficiente para cubrir totalmente el adeudo, el demandante debe acreditar su afirmación original, de que todo el crédito quedó pagado, sin que le resulte exigible esto último,

[1] Jurisprudencia PC.I.C. J/5 C (10a.), del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.* Décima Época, Libro 9, Tomo II, agosto de 2014, página 1346 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de agosto de 2014 a las 8:13 horas».

mientras el fondo no cumpla con lo que le concierne. Es más, como las relaciones del FOVISSSTE con los servidores del Estado se rige fuertemente por la teoría dinámica de la carga de la prueba, esto implica una exigencia mayor al primero, respecto de la prueba que aporte, la cual debe ser clara, completa, documentada, etcétera, de manera que cumpla con los principios de transparencia, certeza y objetividad respecto a los diversos actos que la integren, para dejar al trabajador en aptitud de producir adecuadamente su defensa ante tales pruebas; y en el caso de que no cumpla satisfactoriamente con esos requerimientos y dificulte la defensa del acreditado, deben tenerse por demostradas las posiciones asumidas por el trabajador, para todos los efectos legales."

Por tanto, sólo queda pendiente de resolución el primer tema enunciado, el cual se encuentra relacionado con la figura de la suplencia de la deficiencia de la queja.

Al respecto, se destaca que el nueve de octubre de dos mil catorce, el expediente fue turnado al Magistrado Víctor Francisco Mota Cienfuegos, entonces presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, para la elaboración del proyecto respectivo.

En la sesión ordinaria de este Pleno de Circuito, celebrada el dos de diciembre de dos mil catorce, el proyecto presentado por el Magistrado ponente fue desechado; por lo que, en acuerdo de veintiuno de enero de dos mil quince se returnó el expediente al Magistrado Neófito López Ramos, en su carácter de presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito para la elaboración de un nuevo proyecto de sentencia.

Puesto a discusión el proyecto del Magistrado Neófito López Ramos, en sesión de doce de mayo de dos mil quince el Pleno de Circuito solicitó reestructurar el asunto, encomendando al Magistrado Francisco Javier Sandoval López la elaboración del nuevo proyecto.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Pleno en Materia Civil del Primer Circuito es competente para conocer de la contradicción de tesis denunciada, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, toda vez que se trata de una contradicción de criterios en materia civil, suscitada entre varios Tribunales Colegiados de este circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, pues la formuló la parte quejosa y el autorizado de los quejosos, en los juicios de amparo directo que motivaron las ejecutorias que son materia de esta contradicción, por lo que se encuentran legitimados de conformidad con lo previsto en el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—**Elementos o requisitos necesarios para identificar la existencia de contradicción de tesis.**

Para identificar y resolver sobre la existencia de la contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito, es posible identificar los siguientes elementos:

I. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que ejercieron el arbitrio judicial mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

II. Cuando 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;

III. Cuando las soluciones son divergentes respecto de un mismo tema, es necesario determinar cuál de las dos formas de resolver debe prevalecer, o bien, si existe una tercera opción válida, que resulte preferente con relación a cualquier otra que también sea legalmente posible para solucionar una misma cuestión.

CUARTO.—**Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.**

Lo primero que se puede establecer es que en todas las ejecutorias respecto de la cuales se plantea el tema de contradicción, el juicio de origen del acto reclamado tiene como partes a una persona física y al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya litis se estableció en relación con las siguientes prestaciones:

a) El reconocimiento de pago total del crédito simple con garantía hipotecaria, otorgado en primer lugar por **********, para la adquisición de una unidad privativa de un conjunto habitacional horizontal;

b) El reconocimiento del pago total del crédito simple con garantía hipotecaria –respecto del mismo inmueble– otorgado en segundo lugar por el propio demandado;

c) Terminar con los descuentos por concepto del crédito otorgado;

d) Compensar el pago realizado por el "FOVISSSTE" por concepto del saldo del crédito de vivienda;

e) La devolución de los descuentos realizados al salario en el periodo de abril de mil novecientos noventa y siete hasta la fecha –de la promoción de la vía ordinaria civil– más actualizaciones e intereses;

f) La devolución de la cantidad que se retiró de su cuenta del sistema de ahorro para el retiro, con sus actualizaciones e intereses;

g) El pago de daños y perjuicios;

h) La entrega de comprobantes de pago realizados por el "FOVISSSTE" a ********** y/o a **********, así como el pago del saldo a favor resultante de la compensación.

En todos los casos, el demandado (FOVISSSTE) fue absuelto por el Juez de primera instancia y el recurso de apelación interpuesto por el actor que generó una sentencia que confirmó el fallo del Juez natural.

El actor promovió juicio de amparo directo, cuyo conocimiento correspondió a los diferentes tribunales que participan en esta contradicción.

El hecho sustancial en que los actores basaron su pretensión, es que el FOVISSSTE aplicó en forma indebida los descuentos que realizó a los trabajadores.

Para resolver sobre dicho planteamiento tuvo que determinarse, en sede de amparo directo, a quién correspondía la carga de la prueba sobre la aplicación de los descuentos.

En relación con ese tema, el Primer y el Tercer Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito determinaron que la carga de la prueba era del FOVISSSTE, mientras que los demás tribunales contendientes establecieron que correspondía al trabajador.

La contradicción de tesis 10/2013 resuelta el ocho de abril de dos mil catorce, bajo la ponencia de la Magistrada Ana María Serrano Oseguera, habiéndose encargado del engrose el Magistrado Leonel Castillo González, originó la jurisprudencia PC.I.C. J/5 (10a.), de rubro siguiente: "FOVISSSTE. SI RECIBIÓ DESCUENTOS HECHOS AL SALARIO DE UN TRABAJADOR ACREDITADO, PARA PAGAR AL BANCO COACREEDOR, TIENE LA CARGA DE PROBAR LA ENTREGA."

QUINTO.—En este expediente de contradicción de tesis 6/2014, el tema posible de contradicción se reduce a establecer si ante la fijación incorrecta de la carga probatoria, debió suplirse la deficiencia de la queja.

Para demostrar que los Tribunales Colegiados resolvieron sobre la misma cuestión litigiosa, en la que ejercieron el arbitrio judicial en cuanto a un mismo problema jurídico, para lo cual, hubo interpretación de una norma y de un principio jurídico que rige en el juicio de amparo, como lo es la suplencia de la deficiencia de la queja y su finalidad; se sintetizarán las consideraciones más relevantes de cada ejecutoria, conforme al siguiente orden:

A) Ejecutorias de fechas diecisiete de enero de dos mil trece y veintidós de octubre de dos mil doce, dictadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los juicios de amparo directo 625/2012 y 627/2012.

• Amparo directo 625/2012

1. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el **amparo directo 625/2012**, estableció que la omisión de una entidad administrativa del Estado en rendir cuentas claras y precisas de un crédito hipotecario otorgado para la adquisición de una vivienda de interés social o la aplicación inadecuada de los pagos efectuados por el acreditado, pone en riesgo el derecho humano a la vivienda digna y, constituye un aspecto que debe ser advertido de oficio por el órgano de amparo, en suplencia de la deficiencia de la queja.

2. En congruencia, determinó que debía ser suplida la queja deficiente, dado que el acreditado –trabajador– reclamó la extinción de la obligación derivada de un contrato civil, con la causa de pedir, consistente en que cubrió el monto del crédito que le fue otorgado.

3. Ante el planteamiento del deudor, en el sentido de que el demandado omitió transferir al acreedor bancario los descuentos realizados a su salario, el Tribunal Colegiado determinó que ante la falta de prueba idónea que

acreditare que los descuentos al salario fueron destinados al pago del crédito contraído con la institución bancaria, le correspondía a FOVISSSTE demostrar el monto que reflejó como saldo atribuido a la accionante.

4. El concepto de violación solamente contenía la afirmación de que el FOVISSSTE había omitido transferir los descuentos al salario del trabajador a la institución bancaria, sin plantear en forma directa que la carga de la prueba, correspondía a FOVISSSTE; por lo que fue la aportación interpretativa que oficiosamente generó el Tribunal Colegiado, para establecer esa conclusión en suplencia de la deficiencia de la queja.

5. Por tanto, el Tribunal Colegiado, en suplencia de la deficiencia de los conceptos de violación, determinó a quién correspondía la carga de la prueba sobre la aplicación o destino de los descuentos salariales.

6. También hubo suplencia de la deficiencia de los conceptos de violación, cuando el Tribunal Colegiado estableció que correspondía al FOVISSSTE acreditar el destino de los descuentos salariales y que aportó las cantidades necesarias para completar la mensualidad bancaria pactada para cubrir el crédito otorgado al trabajador.

7. En conclusión, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito suplió la deficiencia de la queja para determinar a quién correspondía la carga de la prueba sobre la aplicación de los descuentos.

• **Amparo directo 627/2012**

1. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 627/2012, determinó que debía suplir la deficiencia de la queja respecto de los conceptos de violación identificados con los arábigos 4, 5 y 6, relativos a la carga de la prueba sobre el pago del adeudo derivado de los créditos contraídos por la quejosa.

2. Consideró que en la litis constitucional la cuestión efectivamente planteada se ciñó a arrojar a FOVISSSTE la carga de la prueba de que los descuentos salariales aplicados fueron destinados a la liquidación de la totalidad del crédito hipotecario otorgado, en primer lugar, por el banco acreedor.

3. También estableció que, aun cuando la controversia derivó de un juicio civil, no existió igualdad en las cargas de deberes, ni en el goce de derechos, ya que FOVISSSTE se encuentra en una posición dominante respecto de la relación privada que sostiene con la parte deudora, quien vio debilitados

sus medios de defensa, al concurrir ambos a un proceso judicial a dirimir intereses de carácter económico; donde una de las partes contratantes por su posición y fuerte conformación en el entorno socio-jurídico, tiene gran ventaja que incide desfavorablemente en la esfera de derechos fundamentales de aquel que en su individualidad actúa con recursos propios que no le permiten una adecuada defensa ante diversas limitaciones que puede generar su contraparte, con obstáculos que cierran o impiden el acceso a la obtención de información, aunque esté relacionada con un crédito que afecta su patrimonio; lo que ocurre porque se trata de una persona jurídica, que por su carácter institucional que deriva de formar parte de la administración pública federal, tiene la facultad legal de conservar, administrar y manejar de forma exclusiva, bases de datos sobre sus créditos y, por otro lado, por tratarse de datos técnicos especializados, generalmente pueden ser ininteligibles para el particular, todo lo cual crea una total desventaja para el trabajador o derechohabiente.

4. El Tribunal Colegiado suplió la deficiencia de la queja para destacar la desigualdad entre las partes y, de ahí, determinó que quien tiene la mayor posibilidad de probar es FOVISSSTE, ya que maneja en forma exclusiva las bases de datos que contienen la información relativa a los hechos que se pretenden probar.

5. Por tanto, se determinó que, ante la falta de prueba sobre el destino o aplicación de los descuentos a su salario, el Juez natural debió ordenar el desahogo de una pericial contable y concedió el amparo para esos efectos.

6. Esa determinación tuvo como premisa, el tema de la carga de la prueba, a cargo de la parte que en función de su situación predominante y por tener a su disposición la información sobre el hecho litigioso, tenía la posibilidad de probar; lo cual hizo en suplencia de la deficiencia de la queja.

7. La anterior conclusión permite aclarar lo asentado en la ejecutoria pronunciada en la contradicción de tesis 10/2013, en la que se determinó que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 627/2012, "no realizó pronunciamiento acerca de a quién correspondía la carga de probar la aplicación de los descuentos por parte del Instituto demandado, sino que consideró que el Juez debía desahogar oficiosamente diligencias para mejor proveer ante la falta de prueba idónea de ambas partes".

8. En consecuencia, la nueva integración de este Pleno de Circuito considera que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circui-

to, sí hizo pronunciamiento sobre el tema de la carga de la prueba, ya que en suplencia de la queja deficiente, advirtió la desigualdad de las partes, y determinó que debía atribuir la carga probatoria a la parte que tenía en su poder la información relativa y tal consideración es independiente de la relativa a que ante la falta de prueba era necesario desahogar la pericial contable en forma oficiosa.

B) Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los juicios de amparo directo 411/2012 y 57/2013.

• Amparo directo 411/2012

En ejecutoria de treinta de agosto de dos mil doce, el Tribunal Colegiado, determinó lo siguiente:

1. Que era intrascendente determinar a quién correspondía la carga de la prueba del hecho negativo que se le atribuyó al instituto demandado, de no enterar los descuentos realizados al salario del trabajador a la institución crediticia acreedora; que también era intrascendente determinar si fueron realizados los descuentos por FOVISSSTE, y si éste omitió transferir al acreedor bancario el total de las cantidades que dicho organismo descontó al salario del trabajador; ya que consideró que los actores no explicaron en la demanda origen del juicio natural de qué modo esa supuesta falta de pago del organismo demandado, constituía una causa suficiente para que se les devolvieran las cantidades descontadas.

2. Además, que los actores afirmaron que con motivo de que el instituto demandado dejó de pagar a la entidad bancaria los descuentos que se realizaron a su salario, el crédito hipotecario que se le otorgó por el banco se incrementó desproporcionadamente; lo cual estaban obligados a demostrar porque se trataba de un hecho afirmativo, por ello, lo fundamental era que explicaran en qué términos procedían las devoluciones de las cantidades que reclamaron en juicio, a pesar de que el demandado fuera el único titular de los créditos hipotecarios.

• Amparo directo 57/2013

El cuatro de abril de dos mil trece, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito resolvió el juicio de amparo directo D.C. 57/2013, que también fue indicado como uno de los criterios que resultaban contradictorios.

En esa ejecutoria, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, determinó lo siguiente:

1. Que eran inoperantes los argumentos del quejoso (actor) tendentes a controvertir lo relativo a quién correspondía la carga de la prueba, de justificar que el demandado enteró al banco las cantidades descontadas para el pago del crédito contraído con la institución bancaria.

2. La inoperancia, la definió, en que por una parte, la Sala civil determinó que no le asistía la razón al actor apelante, al afirmar que FOVISSSTE administró los descuentos a su salario; así como que el demandado demostró que realizó las transferencias alegadas por el actor, al acreedor **********. Por esa razón, estimó improcedente analizar los argumentos tendentes a controvertir la carga probatoria referida, ya que de cualquier modo subsistiría la segunda consideración, en la que la responsable sostuvo que, en contra de lo hecho valer por el actor, el enjuiciado sí acreditó haber pagado al banco acreedor.

3. Además, consideró que del contenido del estado de cuenta y de los anexos rendidos por el enjuiciado, se aprecia la aplicación de diversos pagos con cargo al crédito a nombre del quejoso, documentos con los cuales el demandado sostuvo que demostraba haber comenzado a realizar los pagos desde el catorce de febrero de mil novecientos noventa y siete; no obstante, el quejoso no realizó manifestación alguna con relación a las excepciones y defensas opuestas por su contraparte, y tampoco objetó los documentos invocados, cuya consecuencia era que surtieran sus efectos.

4. También consideró que de cualquier manera, para la procedencia de la acción ejercida por el quejoso, resultaba insuficiente la sola impugnación del contenido del estado de cuenta que exhibió el demandado; en virtud de que aun en el supuesto inadmitido de que éste no surtiera efectos, correspondía al demandante demostrar plenamente que el enjuiciado dejó de transferir al banco acreedor las cantidades debidas para cubrir el crédito a cargo del actor, durante el periodo que señala, puesto que el quejoso, no había manifestado con qué medio de convicción rendido en el juicio origen, lo había acreditado.

C) Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, ejecutoria de siete de marzo de dos mil trece, al resolver el amparo directo 86/2013.

En síntesis, el Tribunal Colegiado consideró lo siguiente:

Que no pasaba inadvertido para el tribunal que el demandado exhibió el estado de cuenta certificado, por el que pretendió acreditar que los demandados no han cubierto la totalidad del crédito otorgado y sus intereses, por lo que consideró que en este caso, los quejosos sí debieron ofrecer la prueba en contabilidad que otorgara elementos que pusieran de manifiesto que los pagos que fueron destinados originalmente al banco acreedor no están contemplados como pago a cargo del demandado, o que efectivamente existe el pago que cubrió el adeudo totalmente y que además existe un saldo a su favor.

D) Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en la ejecutoria de fecha veintitrés de agosto de dos mil doce, al resolver el amparo directo 366/2012.

En esencia, el Tribunal Colegiado determinó lo siguiente:

1. El demandado exhibió un certificado contable para demostrar parte de su defensa, el cual contenía las cantidades parciales aplicadas como pago de la suerte principal y las aplicaciones en general hechas al adeudo, del que podía advertirse que los actores aún mantenían un adeudo, lo cual no fue desvirtuado.

2. Que era inexacto que la carga de probar las erogaciones netas correspondiera al enjuiciado, pues en atención a las prestaciones reclamadas, las que implican el cumplimiento de la actora a las obligaciones derivadas del contrato de crédito simple con garantía hipotecaria y su respectiva modificación, era inconcuso que a ella correspondía demostrar el pago; máxime que el reconocimiento hecho por el tercero perjudicado, en cuanto a los descuentos que realizó, lo hizo para evidenciar que no era cierto lo afirmado por los actores con respecto a haber cubierto todo el crédito, lo que representa un hecho negativo; consideró, además, que con base en los términos de la litis del juicio natural, el organismo demandado no tenía la carga de la prueba en cuanto a este tópico, porque en la especie no se actualizó ninguno de los supuestos previstos en el numeral 282 del código adjetivo civil; e hizo patente aún más el Tribunal Colegiado, que el pago es una carga de la prueba atribuible a la inconforme.

3. La quejosa no acreditó que se hubiera ubicado en la hipótesis contractual para que FOVISSSTE cubriera los montos que con su salario no alcanzara a pagar y, que ante la falta de pago, se hubiera incrementado el crédito que le fue otorgado.

E) Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los amparos directos 671/2012, 867/2012 y 129/2013.

• Amparo directo 671/2012, ejecutoria de fecha trece de marzo de dos mil trece

En síntesis, el Tribunal Colegiado determinó lo siguiente:

1. El instituto demostró con el certificado contable exhibido, que el actor no había liquidado por completo el crédito que le fue concedido al quejoso, pese a que el demandado reconoció hacer los descuentos al salario de aquél, haciendo hincapié en que estaba vigente el préstamo.

2. Conforme a las pretensiones y hechos controvertidos por las partes, era inexacto lo que alegaba el quejoso, en el sentido de que no tenía la carga de probar cómo se aplicaron los descuentos a su salario y el retiro de su cuenta del sistema de ahorro para el retiro, y que además, había un remanente a su favor cuya devolución también reclamó.

3. Que ello era así, en relación con la postura que asumió el demandado, en cuanto a negar lisa y llanamente que el actor liquidó su adeudo.

4. Que por tanto, correspondía al deudor probar que con esos descuentos y retiros dio cumplimiento a las obligaciones de pago derivadas del contrato base de la acción, esto es, que efectuó el pago total del crédito otorgado y que existía un remanente a su favor, pues así lo afirmó en su demanda inicial, porque la posición procesal del tercero perjudicado representaba un hecho negativo liso y llano, por tanto, con base en los términos en que se dio la litis en el juicio natural, el organismo demandado no tenía la carga de la prueba en cuanto a desacreditar esa afirmación de pago total, ni el exceso del crédito otorgado al quejoso, porque en la especie no se actualizó ninguno de los supuestos previstos en el numeral 282 del código adjetivo civil; que el pago es una carga de la prueba atribuible al quejoso.

• Amparo directo 867/2012, ejecutoria de fecha once de febrero de dos mil trece

En esencia, el Tribunal Colegiado consideró lo siguiente:

1. En el juicio de origen, la demandada al contestar la demanda sostuvo que la acreditada aún adeudaba una cantidad con motivo del crédito hipotecario, según el documento denominado "estado de cuenta" que exhibió.

2. Consideró que no existía prueba idónea que acreditara que los descuentos al salario de la actora no fueron efectivamente aplicados al pago del crédito contraído con la institución bancaria; que tal afirmación implicaba que la actora debía demostrar esa circunstancia.

3. De este modo, si la actora sostuvo que el FOVISSSTE omitió aplicar los descuentos al pago del crédito bancario, le incumbía a la actora acreditar tal afirmación, lo cual no realizó, puesto que no aportó pruebas concretas respecto a su afirmación, en el sentido de que dicho organismo no aplicó los descuentos al pago del crédito bancario.

• **Amparo directo 129/2013.** La ejecutoria de fecha quince de agosto de dos mil trece se encuentra sustentada en los mismos términos que la pronunciada con motivo del amparo directo civil 671/2012, ya referida en líneas anteriores.

F) Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo civil 378/2013, ejecutoria de fecha quince de agosto de dos mil trece.

En esencia, el Tribunal Colegiado determinó lo siguiente:

1. Como al contestar la demanda, el instituto enjuiciado aceptó por un lado, haber autorizado un crédito hipotecario al actor y, por otro, negó haber dejado de cubrir los pagos al banco; esto implicaba, una negativa que envolvía la afirmación expresa de un hecho, por ende, consideró que recaía la carga de la prueba en el instituto demandado de que aplicó los descuentos para el pago del crédito, conforme al contrato base de la acción, en términos del artículo 282, fracción I, del Código de Procedimientos Civiles.

2. Consideró que el instituto demandado admitió haber hecho los descuentos relativos al actor, reiterando que sí había entregado ese dinero al banco, tanto era así que, según el demandante nunca fue requerido de pago.

3. Estableció que como el demandado aseguró haber realizado el pago a través de negar el incumplimiento de la obligación, lo correcto era que a él le correspondía la carga de la prueba, no sólo porque así lo dispone el artículo señalado, sino porque además, atento a la carga dinámica, él estaba en mejores condiciones de producir esa probanza allegando al juicio las documentales relativas o cualquier otro medio de convicción que creyera pertinente para justificar ese pago.

SEXTO.—**Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.**

A) De la inexistencia de contradicción

Con relación al amparo directo 688/2012 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, la contradicción es inexistente, porque la sentencia definitiva reclamada que se analizó en esa ejecutoria versó sobre un juicio de prescripción adquisitiva promovido por una persona física contra otro particular, en el que se estudió lo relativo a la fecha cierta de un documento, por lo que resulta ajeno a la materia de contradicción.

Tampoco puede existir contradicción de criterios respecto de la ejecutoria pronunciada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 378/2013, porque aun cuando dicho órgano determinó que la carga de la prueba sobre la aplicación de los descuentos correspondía a FOVISSSTE, no tuvo como premisa el principio de la "suplencia de la queja", que es el tema de la contradicción a que este toca 6/2014 se refiere.

SÉPTIMO.—**De la existencia de la contradicción de tesis entre criterios expresos e implícitos.**

I. Existe contradicción de tesis entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado al resolver los juicios de amparo directo 625/2012 y 627/2012, y el Segundo, Séptimo, Décimo Segundo y Décimo Cuarto Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los juicios de amparo directo 411/2012 y 57/2013; 86/2013; 366/2012; 671/2012, 867/2012 y 129/2013, respectivamente.

Todos los Tribunales Colegiados analizaron casos con un supuesto similar, y el primero de los mencionados llegó a una conclusión diferente a la de los otros, aunque de manera tácita o implícita; lo cual también configura la contradicción de tesis, porque lo relevante es que uno de los criterios contendientes está implícito y puede deducirse indubitablemente de las circunstancias particulares del caso, sin que obste que cuando se trata de criterio implícito, se desconozcan las consideraciones que sirvieron de sustento para adoptar el criterio tácito; puesto que basta advertir que hay contradicción para que el Pleno de Circuito pueda fijar la jurisprudencia que debe prevalecer; con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con los que sustenta el tribunal al que se atribuye la contraposición.

En ese sentido, es aplicable el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en la jurisprudencia P./J. 93/2006,[2] de rubro y texto siguientes:

"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."

El criterio expreso consiste en que, debía suplirse la deficiencia de la queja respecto de los conceptos de violación relacionados con el tema de la carga de la prueba sobre el destino y aplicación de los descuentos efectuados al salario del trabajador (actor), mientras que el criterio implícito deriva del hecho de que fueron desestimados los motivos de disenso relacionados con

[2] Jurisprudencia P./J. 93/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5.

dicho tópico, al concluir que la carga de la prueba sobre la aplicación de los descuentos correspondía al actor (acreditado).

En tal virtud, el **criterio implícito** consiste en que no había base jurídica alguna para que los conceptos de violación atinentes al tema de la carga probatoria **fueran suplidos en su deficiencia**.

Se trata de un criterio implícito, porque no hay alguna consideración especial sobre la no procedencia de la suplencia de la queja, respecto de los conceptos de violación vinculados al tema de la carga de la prueba. Esto es, que al desestimar los motivos de disenso relacionados con el referido tópico –carga de la prueba– los analizaron en los términos en que fueron planteados, sin suplir deficiencia alguna en su formulación.

Por consiguiente, los tribunales contendientes abordaron un mismo problema jurídico, porque ante conceptos de violación con el mismo contenido, y planteamientos sobre el destino y aplicación de los descuentos salariales del trabajador, y la falta de argumento específico sobre el tema correspondiente a la carga de la prueba, uno de ellos aplicó el principio de suplencia de la deficiencia de la queja, en tanto que los otros no lo hicieron, sino que los abordaron bajo una óptica de estricto derecho.

OCTAVO.—**Tercer requisito: Sobre el tema o materia de la contradicción de criterios pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.**

Este Tribunal Pleno considera que, el tema de contradicción debe limitarse exclusivamente a la materia de los asuntos de los cuales derivaron los criterios contendientes.

Al respecto, conviene recordar que los Tribunales Colegiados que participan en esta contradicción, resolvieron juicios seguidos contra FOVISSSTE, con la pretensión de que se declarara pagado totalmente el crédito hipotecario otorgado por dicho organismo, en cofinanciamiento con una institución de crédito, en los cuales quedó estipulado que el fondo de la vivienda recabaría los descuentos hechos al salario del trabajador acreditado para entregarlos al banco, en reducción del crédito otorgado por éste.

Luego, el punto de contradicción consiste en determinar si en los juicios de amparo que tengan su origen en juicios donde se haya demandado a FOVISSSTE con la pretensión señalada en el párrafo anterior **¿debe suplirse la deficiencia de la queja a favor del quejoso si la autoridad respon-**

sable distribuye inadecuadamente la carga de la prueba sobre la aplicación de los descuentos?

Para dar solución a esta interrogante, debe estarse a las siguientes consideraciones.

NOVENO.—**Estudio de fondo.**

Ante todo, resulta obligado establecer, cuál es la extensión del concepto de la suplencia de la queja deficiente en el ámbito de la materia civil, para evitar una colisión anárquica de principios que termine por ofuscar el entendimiento de otros importantes conceptos que rigen en la materia y que aportan seguridad y certidumbre a los fallos civiles, como son los principios dispositivo, de congruencia, de estricto derecho, etcétera.

Con ese propósito, conviene revisar el origen y evolución de esta institución antiformalista, para de ahí, a través de una interpretación genético–evolutiva–funcional, delimitar con toda precisión la particular manera en que opera para el campo del amparo civil.

1. Origen y naturaleza de la suplencia de la queja deficiente.

José María Lozano[3] dio noticia de la suplencia del error, originada a partir de la jurisprudencia del siglo XIX de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Sucede algunas veces que por ignorancia o error el quejoso alega como violada una garantía individual que no lo ha sido, pero que el acto reclamado viola evidentemente alguna otra garantía, diversa de la invocada. En tales casos, la Suprema Corte de Justicia ha establecido en numerosas ejecutorias la jurisprudencia de que el Juez debe enmendar el error de la parte; y, en tal virtud, conceder el amparo por la violación de la garantía que realmente se hubiere violado."

La nobleza que caracterizó en sus orígenes al juicio de amparo por ser una institución antiformalista y liberal, se había visto ultrajada por la incrustación de tecnicismos y rigorismos, que a la luz del principio de estricto derecho,

[3] *Estudio del Derecho Constitucional Patrio en lo relativo a los Derechos del Hombre*, Fondo Hilario Medina, Comercio de Dublán, 1876, página 478.

habían venido a transformar la naturaleza original del juicio constitucional. Fernando Vega[4] da testimonio del carácter decimonónico del juicio de amparo:

"(47). La ley consigna con todos los honores de un precepto legal, la doctrina que faculta a la Suprema Corte de Justicia y Jueces de Distrito, para poder suplir el error o la ignorancia de la parte agraviada, otorgando el amparo por violación de garantías no expresadas en el escrito de demanda, con tal que resulten comprobadas en autos.

"Este precepto fortifica más la opinión que me he formado de la muy noble institución que estoy analizando. El juicio de amparo, es un juicio de buena fe, franco, claro como la luz solar. El formulismo, el laberinto de las cuestiones de sustanciación, y en general, ese rigorismo en la forma, que tanto caracteriza nuestra jurisprudencia civil, es un elemento espurio en nuestra institución. Su objeto no puede ser más noble; proteger al hombre contra los excesos del poder, salvar su vida, su hogar y sus bienes. Debe pues, hacer sentir su eficacia y su vigor, allí en donde son violados esos dones de la naturaleza y en el instante mismo en que son violados.

"El error en la exposición jurídica, la ignorancia que revelen los términos en que el peticionario denuncia un hecho bajo su aspecto constitucional, no producirán en el juicio de amparo ningún resultado trascendental. El Juez Federal, posesionado de todos los elementos que resulten del juicio, asegurado de sus motivos más fundamentales, declarará la violación allí donde aparezca, donde quiera que brote espontáneamente, por más que haya escapado a nuestra previsión.

"Muy justa indicación de la ley. El amparo no puede consagrar un atentado notorio, solamente por la inexactitud de un vano formulismo. Si el atentado es tangible, la petición del quejoso servirá de una indicación, de un camino, de una huella, pero la Justicia Federal la seguirá en todos sus reductos, en todos sus detalles hasta herir el acto reclamado en el fondo de su ser."

Efectivamente, la Ley de Amparo de 1869 ni la Ley de Amparo de 1882 exigían la expresión de conceptos de violación como requisito de la demanda de garantías.[5]

---

[4] *Nueva Ley de Amparo de Garantías Individuales*, Imprenta de J. Guzmán, México, 1883, págs. 221 a 223.

[5] Los artículos 4o. y 7o., respectivamente, de las Leyes de 1869 y 1882, únicamente requerían la narración de los hechos cuando la demanda se promoviera por violación de garantías individuales, y la facultad transgredida, cuando el amparo se promoviera por invasión de esferas.

Es a partir del Código de Procedimientos Federales de 1897 que empiezan a introducirse en el amparo, de manera lenta pero progresiva, los rigorismos que hasta ese momento habían sido propios de la casación:

"**Artículo 780.** ...

"Si se fundare en la frac. I, explicará la ley o el acto que viola la garantía y fijará el hecho concreto en que radica la violación; y si el amparo se pide por inexacta aplicación de la ley civil, se citará la ley inexactamente aplicada o la que debiera haberse aplicado, fijándose el concepto en que dicha ley no fue aplicada o lo fue inexactamente.

"...

"Siempre que se trate de alguna de las penas que prohíbe el artículo 22 de la Constitución, o de la pena de muerte, se dará curso a la demanda sólo con que se exprese en ésta el acto reclamado.

"La demanda que no cubra los requisitos de este artículo, será desechada como improcedente."

El Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, endureció la formalidad de este requisito:

"**Artículo 767**. El juicio de amparo contra los actos judiciales del orden civil por inexacta aplicación de la ley, es de estricto derecho; en consecuencia, la resolución que en aquél se dicte, a pesar de lo prevenido en el artículo 759 deberá sujetarse a los términos de la demanda **sin que sea permitido suplir ni ampliar nada en ellos**." (énfasis añadido)

"**Artículo 768.** La demanda de amparo contra resoluciones judiciales del orden civil, deberá llenar los requisitos siguientes:

"...

"IV. En caso de que se trate de aplicación inexacta de varias leyes, deberá explicarse cada concepto de inexactitud, en párrafo separado y numerado. Si la queja se funda en la violación de alguna garantía constitucional, para cuyo examen sea indispensable investigar previamente si se aplicó la ley con inexactitud en el caso de que se trate, el amparo quedará sujeto a los requisitos exigidos en la fracción III y en la presente."

Paradójicamente, el juicio de amparo había venido ganando terreno sobre el recurso de casación, entre otras razones, por ser un procedimiento menos estricto y de carácter tutelar, y protector de los derechos constitucionales, según informa de ello Sánchez Gavito:[6]

"Salta a la vista que el recurso de casación y el recurso de amparo en negocios civiles son incompatibles.

"Después de un recurso de estricto derecho como lo es el de casación, dar entrada a un recurso amplio y fácil, como lo es actualmente el de amparo, parécenos que no puede defenderse en sana teoría.

"Conferida a la Suprema Corte la facultad de conocer del recurso de casación, es natural que se suprima en los Estados y Distrito, lo que acaso, permita suprimir algún número de Magistrados, y esto, a su vez, permita aumentar el sueldo a los que queden, porque no nos hemos de cansar de repetir, mientras haya quien lo oiga y aun cuando nadie lo oiga, que nuestra Magistratura está mezquinamente retribuida y exige la justicia poner coto a esta injusticia."

Aunque el recurso de casación desapareció del Código de Comercio hasta el año 1986, lo cierto es que, desde los primeros años del siglo XX había caído en la obsolescencia, al dejar de existir Salas de Casación en los Supremos Tribunales de los Estados que pudieran conocer del recurso.

La casación, no obstante, antes de extinguirse cobró venganza de la institución que la había condenado, contagiándola y contaminándola con los rigores y las formalidades que le resultaban propias. Presagio de ello, fueron las palabras del propio Sánchez Gavito:

"Tengo necesidad de pronunciar una frase que mucho me temo cambie en desdén y disgusto la benevolencia con la que me habéis escuchado hasta ahora. Esta frase consiste en aseverar que el amparo no hallará su asiento moral, ni su centro de gravedad, sino cuando resuelta y decididamente se establezca y funde sobre los principios y fórmulas del recurso de casación."[7]

---

[6] Sánchez Gavito, Indalecio. *Teoría del Amparo*, pág. 57, Ed. Facsimilar, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2004. Edición original: México, Imprenta del Gobierno Federal en el Ex Arzobispado, 1897.
[7] *Op. cit*., pág. 55.

La lectura de los artículos 698, 699, 704, 711 y 714 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal de 1884, revela cuán profunda fue la influencia de la casación en el juicio de amparo:

"**Artículo 698.** El recurso de casación sólo procede contra las sentencias definitivas dictadas en la última instancia de cualquier juicio, y que no hayan pasado en autoridad de cosa juzgada."

"**Artículo 699.** Puede interponerse:

"I. En cuanto al fondo del negocio;

"II. Por violación de las leyes que establecen el procedimiento."

"**Artículo 704.** La violación causada en la instancia cuya sentencia definitiva no causa ejecutoria, no puede reclamarse por medio del recurso de casación, sino por vía de agravio, en la siguiente instancia. No se tendrá por reclamada la violación en segunda instancia, sino se ha hecho constar la reclamación en los apuntes del informe que se presenten al tribunal."

"**Artículo 711.** El recurso de casación en cuanto a la sustancia del negocio, tiene lugar:

"I. Cuando la decisión es contraria a la letra de ley aplicable al caso o a su interpretación jurídica;

"II. Cuando la sentencia comprende personas, cosas, acciones o excepciones que no han sido objeto del juicio, o no comprende todas las que lo han sido."

"**Artículo 714.** Por violación de las leyes del procedimiento, tiene lugar el recurso de casación:

"I. Por falta de emplazamiento en tiempo y forma y por la de audiencia de los que deban ser citados al juicio, comprendiéndose entre ellos el ministerio público;

"II. Por falta de personalidad o poder suficiente en los litigantes que hayan comparecido en el juicio, dando en este caso al recurso que haya sido mala o falsamente representado;

"III. Por no haberse recibido el pleito a prueba, debiendo serlo, o no haberse permitido a las partes rendir la prueba que pretendían en el tiempo legal, no siendo opuesta a derecho;

"IV. Por no haberse concedido las prórrogas y nuevos términos que procedían conforme a derecho;

"V. Por falta de citación para las pruebas o cualquiera diligencia probatoria, salvo lo dispuesto para la presentación de documentos;

"VI. Por no haberse mostrado a las partes algún documento o piezas de los autos, de manera que no hayan podido alegar sobre ellos;

"VII. Por no haberse notificado en forma el auto de prueba, o no haberse citado para sentencia definitiva;

"VIII. Por incompetencia de jurisdicción, siempre que el juez infrinja el artículo 163, o que no se separe del conocimiento del negocio en los casos de los artículos 234, 255 y 256, o cuando interpuesta la declinatoria no suspenda sus procedimiento;

"IX. Por no ser arreglada la sentencia a los términos del compromiso, o por haberse negado a las partes la audiencia, la prueba o las defensas que pretendieron hacer, establecidas por el compromiso o por la ley, en defecto de estipulación expresa, respecto al juicio de árbitros;

"X. Por haberse mandado a hacer pago al acreedor en cualquier juicio sin que preceda fianza, cuando esto sea un requisito conforme a la ley."

Empero, el juicio de amparo no se resignó a correr la misma suerte que el recurso de casación y, para inmunizarse del daño y desprestigio que le había causado el extremo rigor del estricto derecho, desarrolló un nuevo principio rector que sería conocido como la suplencia de la queja deficiente.

Armando Chávez Camacho,[8] en un sobresaliente ensayo caracterizado por la profundidad de su investigación al tiempo que por la coloquialidad de su redacción, relata el origen de la suplencia de la queja deficiente:

---

[8] *La Suplencia de la Deficiencia de la Queja*, JUS, Revista de Derecho y Ciencias Sociales, No. 67, México, Febrero de 1944.

"La suplencia de la deficiencia de la queja nació en la ciudad de Querétaro, capital del Estado del mismo nombre, la noche del lunes 22 de enero de 1917.

"Fueron sus padres 139 o 140 diputados constituyentes (su número no ha sido averiguado suficientemente).

"El mismo día que nació estuvo a punto de morir a manos de 2 actuales ministros: Heriberto Jara, de Marina, e Hilario Medina, de la Corte.[9]

"La suplencia de la deficiencia de la queja no tiene historia, como sucede con las damas decentes y con los pueblos felices.

"El único accidente de su vida repetido hasta el cansancio, consiste en que a menudo se la confunde con una anciana pariente suya: la suplencia del error. No siendo obstáculo para tal confusión las diferencias existentes entre ambas en lo que se refiere a edad, presencia y nombre.

"En la actualidad tiene su domicilio en la esquina que forman la Avenida de la Constitución y la Calle de la Ley de Amparo. Por la primera de las vías citadas, su casa tiene el número 107, apartamento 2; por la segunda le corresponde el número 163. Allí las visitan, siempre con motivos profesionales, unas viejas conocidas suyas de apellido Ejecutorias.

"La suplencia de la deficiencia de la queja tiene un amigo fiel que desde hace años se interesa por su progreso. Se llama Salvador Urbina."

En no pocas ocasiones, como bien lo informa Chávez Camacho, las ejecutorias de la Suprema Corte recurrieron a la suplencia de la queja para reivindicar el carácter tutelar y antiformalista del juicio de amparo en materia penal, justificando incluso la ausencia de conceptos de violación.

Constatado el gran beneficio y utilidad de esta herramienta legal, que permitía al Juez encontrar y reparar el ultraje a la Constitución ahí donde se había cometido, y a pesar que el solicitante del amparo no lo hubiera sabido explicar adecuadamente, era natural que la suplencia de la queja encontrara carta de aceptación en las demás materias.

---

[9] Como se recordará Heriberto Jara e Hilario Medina también fueron diputados del Congreso Constituyente de 1916-1917 y formularon voto particular en contra del artículo 107 constitucional, por considerar que atropellaba la soberanía de los Estados.

Como consecuencia de la reforma al artículo 123 constitucional en mil novecientos cincuenta, al año siguiente se introdujo una modificación al artículo 76 de la Ley de Amparo para extender la suplencia al campo laboral. En esa misma reforma se canalizaron las inquietudes que pugnaban por otorgarle eficacia *erga omnes* a la sentencia de amparo, a través de una adición que, si bien no aceptó darles efectos generales a las sentencias de amparo, en cambio, sí autorizó la suplencia de la queja en materia de constitucionalidad de leyes.

El veintiséis de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve, el titular del ejecutivo advierte de la omisión en que incurrió la reforma del año cincuenta y uno, al no haber incluido la materia agraria, y propone una adición para tal efecto en la fracción II del artículo 107 constitucional, iniciativa que habría de cristalizar hasta el año de mil novecientos sesenta y tres. Esta reforma fue complementada en mil novecientos setenta y seis, transformando sustancialmente el concepto de suplencia de la queja para crear lo que algunos Ministros de la Suprema Corte han denominado, suplencia de la defensa.

Efectivamente, a raíz del Primer Congreso Nacional sobre el Régimen Jurídico del Menor, celebrado los días quince al dieciocho de agosto de 1973 en la Ciudad de México, fue introducida una ponencia sobre la suplencia de la queja deficiente, siempre que un menor o incapaz figurase como quejoso. Este Congreso aprobó por unanimidad la propuesta del Licenciado Julio Patiño Rodríguez, que pretendía adicionar la fracción II del artículo 107 constitucional, así como el artículo 76 de la Ley de Amparo.

La propuesta fue recogida por el titular del Ejecutivo y enviada al Congreso de la Unión. El cuatro de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro, se publicó el decreto de adiciones y reformas a los artículos 78, 79, 91 y 161 de la Ley de Amparo:

"Artículo Primero. Se adiciona el artículo 76 con un cuarto párrafo:

"Artículo 76...

"Podrá suplirse la deficiencia de la queja en los juicios de amparo en que el menor de edad o los incapaces figuren como quejosos."

"Artículo Segundo. Se adiciona el artículo 78 de la Ley de Amparo con un tercer párrafo, para quedar como sigue:

"Artículo 78...

"En los amparos en que se controviertan derechos de menores o incapaces, el Tribunal que conozca del juicio tendrá como reclamados los actos que afecten sus derechos, aunque no se hayan señalado expresamente en la demanda de garantías."

"Artículo Tercero. Se reforma el segundo párrafo del artículo 79 de la Ley de Amparo, para quedar como sigue:

"Artículo 79...

"El juicio de amparo por inexacta aplicación de la Ley contra actos de autoridades Judiciales del Orden Civil, es de estricto derecho, salvo los casos de amparo que afecten derechos de menores o incapaces y, por tanto, la sentencia que en él se dicte, a pesar de lo prevenido en este artículo, se sujetará a los términos de la demanda, sin que sea permitido suplir ni ampliar nada en ella."

"Artículo Cuarto. Se adiciona con una fracción VI el artículo 91 de la Ley de Amparo, para quedar como sigue:

"Artículo 91...

"VI. Tratándose de amparos en que los recurrentes sean menores de edad o incapaces, examinarán sus agravios y podrán suplir sus deficiencias y apreciar los actos reclamados y su inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 78."

"Artículo Quinto. Se reforma el segundo párrafo de la fracción II del artículo 161 de la Ley de Amparo, para quedar como sigue:

"Artículo 161...

"Estos requisitos no serán exigibles en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, ni en los promovidos contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado Civil o que afecten el orden y a la estabilidad de la familia."

Con el tiempo habrían de desaparecer las adiciones al artículo 78, cuyo contenido aproximaba el concepto de la suplencia de la queja deficiente, al de suplencia de la defensa.

En mil novecientos ochenta y tres, los senadores Renato Sales Gasque, Agustín Téllez Cruces y Paúl Castellano Jiménez presentaron una iniciativa a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en donde proponían ampliar y hacer obligatoria la suplencia de la queja deficiente en todas las materias. El dictamen de Comisiones Unidas de Justicia y Segunda Sección de Estudios Legislativos rechazó esa parte de la iniciativa, fundada en razones de desigualdad social:

"**Las Comisiones dictaminadoras hacen notar que en las ramas del Derecho Social Mexicano se concede un tratamiento especial a las clases económicamente débiles, tal es el caso de los ejidatarios, comuneros, trabajadores, menores de edad, incapaces y también personas acusadas por delitos.** Es correcto que el derecho social no otorgue condiciones de igualdad dentro de un procedimiento judicial a quienes realmente son desiguales; partir del supuesto de igualdad jurídica entre quienes no la tienen en realidad, conduciría fatalmente a hacer nugatoria la impartición de justicia pues tratar igual a desiguales es absolutamente injusto. La iniciativa de reformas pretende amparar la suplencia obligatoria en la deficiencia de la queja a todas las ramas del derecho. A juicio de las Comisiones, se reconoce la bondad intrínseca de esta idea, pero el grado de desarrollo de nuestro Derecho positivo no permite el llegar a este desiderátum. **No es momento aún de dar igual trato a quienes poseen recursos suficientes para defenderse por sí mismos o puedan contratar la mejor defensa, que a quienes por su falta de preparación o por su carencia de recursos económicos, no pueden autodefenderse, ni pagar una defensa adecuada.** Los senadores que suscribimos este dictamen sabemos de la capacidad jurídica y la probidad de los señores Ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no dudamos de sus altas calidades humanas pero pensamos, por momentos que vive el país, que no es oportuno para preservar su unidad, romper con los prístinos principios rectores del Derecho Social Mexicano que se ha caracterizado, en afán de una auténtica justicia, por proteger las clases sociales débiles y, por ello, insistimos, reconociendo el alto valor que tiene el pretender lograr la jurisdicción plena en toda clase de asuntos para los miembros del Poder Judicial Federal, estamos convencidos de lo valioso que es conservar también la vocación protectora de las normas del Derecho Social. En tal virtud, en el artículo 76 Bis, que proponemos a la consideración de esta Asamblea, se dan bases que adelantan el logro de la jurisdicción plena en otra clase de asuntos, y la vez se conserva la protección, hasta de las autoridades judiciales federales, para los trabajadores, los ejidatarios, los comuneros, los reos, los menores de edad y los incapaces." (énfasis añadido).

A pesar de ello, más adelante la Comisión consintió en agrupar la dispersión de las disposiciones que regulaban esta figura en la creación del artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, al que se adicionó un caso más de suplencia previsto en su fracción VI:

"VI. En otras materias, cuando se adviertan que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa."

2. La suplencia de la queja en materia civil

2.1. Como se vio en el apartado anterior, la evolución del juicio de amparo revela que, al inclinarse la Constitución a favor de quienes pugnaban por la aceptación del amparo judicial, la institución tuvo que admitir gran número de las formalidades inherentes a la casación. En ese contexto, la suplencia de la queja surge como una reacción que persigue reivindicar la naturaleza antiformalista del amparo.

Al haber sido el amparo judicial, sin embargo, el responsable de que el juicio de amparo perdiera su genuino carácter proteccionista y antiformalista que lo definió durante el siglo XIX, era natural encontrar una inercia legislativa renuente a establecer una disposición específica de suplencia para la materia civil.

Efectivamente, la materia civil había enfrentado fuertes resistencias durante el siglo XIX y principios del XX para ser acogida en la revisión constitucional, por estimarse que el amparo judicial frecuentemente era objeto de abuso para entorpecer y alargar innecesariamente los juicios, al tiempo que centralizaba la justicia en detrimento de la soberanía de los Estados.

Aunado a ello, el juicio de amparo, en su concepción original, se construyó sobre bases antiformalistas que privilegiaban la justicia por encima del rigor técnico, lo que proporcionaba excelentes herramientas para resolver los asuntos penales, pero que definitivamente no comulgaba del todo con los asuntos civiles, mercantiles o administrativos.

La Ley de Amparo de mil novecientos treinta y cinco, con certeza la más técnica que ha existido, comprendió perfectamente esas diferencias y la necesidad de dar tiempo suficiente para que el amparo judicial consolidara su presencia y no volviera a ser amenazado con una reforma que lo expulsara de la revisión constitucional. Así, en el texto original del artículo 79, párrafo

segundo, sentó las bases que permitieron distinguir al amparo certiorari o casación, del amparo *habeas corpus*:

"El juicio de amparo por inexacta aplicación de la ley, contra actos de autoridades judiciales del orden civil, es de estricto derecho y, por tanto, la sentencia que en él se dicte, a pesar de lo prevenido en ese artículo, se sujetará a los términos de la demanda sin que sea permitido suplir ni ampliar nada en ella."

Con el tiempo, se iría atenuando el principio de estricto derecho hasta lograr un adecuado balance y equilibrio con la suplencia de la queja deficiente.

Así, a lo largo del siglo XX se observa una tendencia expansiva de esta figura hacia las demás materias, pero siempre enfrentando temperancias que le oponían los legisladores, fundadas en situaciones de desigualdad social. En mil novecientos cincuenta y uno, se autoriza la suplencia en el ámbito laboral, pero únicamente a favor de los trabajadores, no de los patrones. En mil novecientos sesenta y tres, se amplía la suplencia a la materia agraria, pero únicamente a favor de núcleos comunales o ejidales, así como de campesinos y ejidatarios, y no a favor de los pequeños propietarios. En mil novecientos setenta y cuatro, se amplió el concepto a todas las materias, pero únicamente cuando se tratara de menores de edad o incapaces.

En opinión de Góngora Pimentel,[10] los resultados obtenidos en la Primera Reunión de Magistrados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, motivaron al legislador para permitir la suplencia de la deficiencia de la queja en materias civil y administrativa, particularmente la ponencia del Magistrado Carlos Bravo y Bravo, denominada "Suplencia de la queja en ramas del derecho no autorizadas":[11]

"Estimamos que para alcanzar un verdadero estado de justicia, debería de establecerse la suplencia de la queja en los amparos civiles y administrativos, pues las mismas razones y motivos que se tuvieron en cuenta para conceder esa suplencia a los quejosos penal, laboral o agraria, se presentan en las personas que promueven amparos en asuntos civiles y administrativos.

[10] Artículo "¿Tenemos que saber de estas cosas? La suplencia" publicado en: http://www.lasillarota.com.mx/component/k2/item/82880-%C2%BFtenemos-que-saber-de-estas-cosas?-la-suplencia

[11] Recopilada en la Memoria de la Primera Reunión Nacional de Magistrados de Circuito, Ed. Sría Gral. del IMSS, México 1974, pp. 155-162.

En efecto, la naturaleza de la suplencia de la queja, es proteccionista eminentemente, de los sujetos de derecho económico y culturalmente débiles en sus respectivas relaciones jurídicas, pero no encontramos diferencia alguna entre éstos y los que intervienen en una relación de derecho civil o administrativo. En verdad que el derecho civil, que comprende el mercantil, tradicionalmente se ha considerado como el derecho formal por excelencia, con reglas casi intactas desde el derecho romano; y que el derecho administrativo, aun cuando más moderno, ha venido asimilándose al derecho civil (para los efectos del principio de estricto derecho); pero independientemente de que deben revisarse estas viejas instituciones, esas reglas estrictas, ninguna mengua sufrirían si en los juicios de amparo en materia civil o administrativa se supliera la deficiencia de la queja, ya que en el juicio constitucional, se examinan las violaciones a las garantías individuales cometidas en un procedimiento civil o mercantil, o con motivo de un acto administrativo y tan es así, que el acto reclamado se aprecia en la forma como aparece probado ante la autoridad responsable, de donde la suplencia de la queja, como en los casos penal y laboral, tendría aplicación cuando se encontrare que hubo en contra del agraviado una violación manifiesta de la ley que lo dejó sin defensa.

"La suplencia de la queja manejada discrecionalmente por jueces aptos y honorables, salvará de esos casos ominosos, y por desgracia frecuentes, en que se sobresee o se niega un amparo deficiente, a sabiendas de que se comete una monstruosa injusticia. La conciencia del juzgador, maniatada por las redes de la fórmula, clama entonces contra una ley que coloca la fórmula sobre la vida.

"En el amparo administrativo, donde el debate se entabla por lo general contra una autoridad que es realmente parte por tener interés propio que defender, la finalidad perfeccionista de la suplencia es manifiesta en favor del particular, parte débil frente a la autoridad, quien tiene a su favor la presunción de legalidad y que casi nunca litiga despojada. **Pero ante el amparo civil, donde carece de interés propio la autoridad demandada, la suplencia debe ejercer funciones protectoras en favor de quien, exclusivamente por torpeza o ignorancia evidente, no alcanzaría la justicia que le asiste**." (énfasis añadido).

Es así que, finalmente, en mil novecientos ochenta y seis, y a pesar de las objeciones de la Comisión dictaminadora, logra equilibrarse el principio de estricto derecho, a través de la fracción VI del artículo 76 Bis, condicionado a que exista una violación manifiesta de la ley que haya dejado sin defensa al particular, quejoso o recurrente:

"**Artículo 76 Bis.** Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

"...

"VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa."

2.2. Interpretación jurisprudencial de la fracción VI del artículo 76 Bis de la Ley de Amparo

La interpretación de la fracción VI del artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, no quedó exenta, sin embargo, de un largo y acalorado debate. Con el tiempo, afortunadamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue corrigiendo los errores de redacción de la norma, a través de un criterio que permitió integrar la suplencia sin colapsar la naturaleza dispositiva del procedimiento civil ordinario.

Fundamentalmente, el problema consistió en definir el correcto entendimiento de cada una de las condiciones a que fue sujeta la facultad de suplencia de la queja en el ámbito civil: Indefensión y notoriedad manifiesta de la violación.

Por lo que hace a la primera condición de aplicación de la suplencia, sobresalen los siguientes criterios:

"SUPLENCIA EN LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA, IMPLICA UN EXAMEN CUIDADOSO DEL ACTO RECLAMADO.—El artículo 76 bis, fracción VI, de la Ley de Amparo, establece que las autoridades que conozcan del juicio de garantías deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos previstos en la propia ley, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa. **Este dispositivo no puede ser tomado literalmente, pues si así se hiciera, su contenido se volvería nugatorio habida cuenta que contra los actos de autoridad arbitrarios e ilegales, el agraviado siempre podrá defenderse a través del juicio constitucional**, de manera que la indefensión prevista nunca se presentaría; en cambio, una saludable interpretación del citado numeral permite sostener que la suplencia en la deficiencia de la demanda,

ha lugar cuando el examen cuidadoso del problema que se plantea hace patente que la responsable infringió determinadas normas en perjuicio del quejoso, quien como consecuencia de ello, quedó colocado en una situación de seria afectación a sus derechos que de no ser corregida, equivaldría a dejarlo sin defensa."[12] (énfasis añadido).

Posteriormente, el Pleno del Máximo Tribunal se pronunció en ese mismo sentido, tal como puede apreciarse de la tesis LIX/89,[13] que dice lo siguiente:

"SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN LAS MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA. SIGNIFICADO DEL SUPUESTO DE INDEFENSIÓN.—El artículo 76 bis, fracción VI, de la Ley de Amparo, establece, para suplir la deficiencia de la queja en las materias civil y administrativa, además de haberse producido en contra del quejoso o del particular recurrentes una violación manifiesta de la ley, que, el acto de autoridad lo haya dejado sin defensa. **Este supuesto no debe interpretarse literalmente, ya que el precepto se volvería nugatorio, toda vez que contra todo acto de autoridad existen medios de defensa, entre ellos el juicio de amparo.** Por ello, debe interpretarse esa disposición en el sentido de que indefensión significa que la autoridad responsable infringió determinadas normas de tal manera que afectó substancialmente al quejoso en su defensa." (énfasis añadido).

Por cuanto a la segunda condición, sobresale el siguiente criterio:[14]

"SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN LAS MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA. PROCEDE ÚNICAMENTE ANTE UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA DE LA LEY.—Para efectos de la suplencia de la queja deficiente, prevista en la fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, que se refiere implícitamente a las materias civil y administrativa, debe establecerse que sólo procede ante una violación manifiesta de la ley, que es la que se advierte en forma clara y patente, **que resulta obvia, que es innegable e indiscutible, y cuya existencia no puede derivarse de una serie de razonamientos y planteamientos cuestionables.**" (énfasis añadido)

---

[12] Jurisprudencia 3a. 22 de la anterior Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo III, Primera Parte, enero-junio de 1989, página 399.
[13] Tesis LIX/89 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación,* Octava Época, Tomo IV, Primera Parte, julio-diciembre de 1989, página 123.
[14] Tesis LV/89 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación,* Octava Época, Tomo IV, Primera Parte, julio-diciembre de 1989, página 123.

Como puede verse, la Tercera Sala y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, coincidieron en que: (i) La disposición no debía entenderse literalmente cuando habla de indefensión, sino como una situación de seria afectación o afectación sustancial a sus derechos, que de no corregirse equivaldría a dejarlo sin defensa y (ii) Que la violación fuera clara y patente, que resultara obvia, innegable e indiscutible, cuya existencia no podría derivarse de una serie de razonamientos y planteamientos cuestionables.

Al estar sujeta a estos dos requisitos, quedó modelado y cincelado por la jurisprudencia el carácter de la suplencia en materia civil (y por extensión en materia administrativa). Todo ello proporcionó a los Jueces una excelente herramienta para perseguir y reparar injusticias al tiempo que inhibió los protagonismos judiciales y los abusos discrecionales, permitiendo un saludable balance y coexistencia entre los distintos principios que rigen la materia.

Un tercer elemento no detectado por la jurisprudencia de la Tercera Sala y del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero sí advertido por este Pleno de Circuito en Materia Civil, fue la intención legislativa de atenuar las desigualdades sociales;[15] desequilibrios que sólo podrían corregirse mediante un instrumento que protegiera a individuos o grupos colectivos social y económicamente débiles o en condiciones de vulnerabilidad, como son trabajadores, campesinos, menores de edad, etcétera.

Dado que los trabajos legislativos que precedieron a la reforma de mil novecientos ochenta y seis, tomaron en cuenta la opinión de la Judicatura, al entrar en vigor se alinearon la visión legislativa y de la Magistratura, generando una importante corriente judicial que recurrió al uso de la suplencia, sólo para corregir desequilibrios de orden social o económico, al tiempo que mostró renuencia y resistencia para emplearla en favor de los agentes económicos preponderantes o socialmente privilegiados.

Como consecuencia de ello, instituciones bancarias, de seguros, empresas transnacionales o de participación estatal, entre muchas otras, muy rara vez han sido favorecidas por la suplencia.

3. La suplencia de la deficiencia de la queja en la Ley de Amparo publicada el dos de abril de dos mil trece

El artículo 79 de la Ley de Amparo (vigente a partir del tres de abril de dos mil trece) dispone lo siguiente:

[15] Ut supra pág. 38.

"**Artículo 79**. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos de Circuito. La jurisprudencia de los Plenos de Circuito sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales del circuito correspondientes;

"II. En favor de los menores o incapaces, o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia;

"III. En materia penal:

"a) En favor del inculpado o sentenciado; y

"b) En favor del ofendido o víctima en los casos en que tenga el carácter de quejoso o adherente;

"IV. En materia agraria:

"a) En los casos a que se refiere la fracción III del artículo 17 de esta Ley; y

"b) En favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios.

"En estos casos deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios;

"V. En materia laboral, en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo;

"**VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o de esta Ley. En este caso la suplencia sólo operará en lo que se refiere a la controversia en el amparo, sin poder afectar situa-**

ciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada; y

"VII. En cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio.

"**En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V y VII de este artículo la suplencia se dará aun ante la ausencia de conceptos de violación o agravios.**

"La suplencia de la queja por violaciones procesales o formales sólo podrá operar cuando se advierta que en el acto reclamado no existe algún vicio de fondo."

Del precepto transcrito se desprenden diversos puntos que resultan de interés para determinar la forma en la que, actualmente, opera la suplencia de la deficiencia de la queja en materias civil, mercantil y administrativa.

En principio, es posible advertir que para las materias de cuenta se conserva la fórmula según la cual debe existir una "violación evidente de la ley que haya dejado sin defensa al quejoso."

Sobre el particular, son aplicables los criterios integradores de la Ley de Amparo anterior, según lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. LXXIII/2015 (10a.)[16] emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO).—Del precepto citado deriva que la suplencia de la queja deficiente operará en las materias civil y administrativa cuando el tribunal de amparo advierta que ha habido contra el quejoso o recurrente una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa, por afectar sus derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de que el Estado Mexicano sea parte.

[16] Tesis 1a. LXXIII/2015 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1417, registro: 2008557 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas».

Ahora bien, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al pronunciarse sobre el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo abrogada, de redacción similar al 79 de la vigente, estimó que la frase 'lo haya dejado sin defensa' no debe interpretarse literalmente, sino que debe entenderse en el sentido de que la autoridad responsable infringió determinadas normas, de forma que afectó sustancialmente al quejoso en su defensa. Asimismo, sostuvo que una 'violación manifiesta de la ley' es la que se advierte obvia, que es innegable e indiscutible, y cuya existencia no puede derivarse de una serie de razonamientos y planteamientos cuestionables. Por otra parte, esta Primera Sala sostuvo que por 'violación manifiesta de la ley que deje sin defensa', se entiende aquella actuación que haga notoria e indiscutible la vulneración a los derechos del quejoso, ya sea en forma directa, o bien, indirecta, mediante la transgresión a las normas procedimentales y sustantivas, y que rigen el acto reclamado; de ahí que dicha interpretación es aplicable al artículo 79 de la Ley de Amparo, ya que no se le opone, sino que es concordante. Conforme a lo anterior, los tribunales de amparo sólo están obligados a suplir la queja deficiente en las materias civil y administrativa cuando adviertan una violación evidente, esto es, clara, innegable, que afecte sustancialmente al quejoso en su defensa."

Ahora, resulta importante destacar que el artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo prevé que la violación evidente a la ley "deja sin defensa por afectar derechos previstos en el artículo 1o. de esta ley".

A su vez, el artículo 1o. de la Ley de Amparo establece:

"Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

"I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

"II. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

"III. Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos recono-

cidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente ley."

Como puede verse, las hipótesis normativas previstas en el dispositivo legal tienen un elemento común consistente en que buscan la protección de las personas frente a tres tipos de actividades del Estado: a) normas generales; b) actos y c) omisiones.

En la fracción I del artículo transcrito, se establece que serán objeto del juicio de amparo las controversias que se susciten por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como de los tratados internacionales en que el Estado Mexicano sea parte.

De esa forma, tenemos que una intelección completa del artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo, es la siguiente: la autoridad que conozca del amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios en las materias civil, mercantil y administrativa, cuando se advierta que ha habido contra el quejoso o particular recurrente una **"violación evidente"** de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o. de la Ley de Amparo, esto es, **por afectar los derechos humanos reconocidos y las garantías establecidas para su protección en la Constitución Federal.**

Por lo que es dable concluir que, la suplencia de la queja deficiente constituye un principio cuyo nacimiento respondió a la necesidad de proporcionar al Juez constitucional una herramienta que le permitiera dotar de eficacia al juicio de amparo, cuya expansión a la materia civil se encuentra justificada ante violaciones claras e incontrovertibles de la ley (sustantiva o procesal) que afecten severamente los derechos humanos del justiciable, al grado que de no ser corregida la infracción, equivaldría a dejarlo sin defensa.

Esta facultad, sin embargo, al igual que en la ley anterior no es omnímoda o enteramente discrecional, sino que es más bien una facultad reglada sujeta a tres requisitos:

a) Indefensión. Entendido este concepto no literalmente, sino como una afectación seria y sustancial a los derechos humanos del justiciable.

b) Violación evidente. Entendido ello como una violación obvia, innegable e indiscutible y cuya existencia no puede derivarse de una serie de razonamientos y planteamientos cuestionables.

c) Desigualdad. Supone una condición de debilidad de alguna o de ambas partes, que permite enmarcar el uso de la suplencia.

Explicado lo anterior, procede analizar el caso concreto, a fin de establecer si se surten los extremos necesarios para desplegar la suplencia de la queja.

DÉCIMO.—**La fijación indebida de la carga de la prueba como supuesto que autoriza la suplencia de la queja deficiente al existir jurisprudencia que definió la forma en que debe fijarse aquélla.**

1.0 Reglas sobre la carga de la prueba

En la jurisprudencia PC.I.C. J/5 C (10a.)[17] de este Pleno de Circuito, fue determinado lo siguiente:

"FOVISSSTE. SI RECIBIÓ DESCUENTOS HECHOS AL SALARIO DE UN TRABAJADOR ACREDITADO, PARA PAGAR AL BANCO COACREEDOR, TIENE LA CARGA DE PROBAR LA ENTREGA.—El artículo 281 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece la primera regla sobre onus probandi, en el sentido de que las partes asumirán ese gravamen procesal de los hechos constitutivos de sus pretensiones. El artículo 282, conserva íntegramente esa prueba, respecto de los hechos afirmativos, y reconoce implícitamente que quien niega no necesita probar, con la salvedad de los cuatro supuestos que indica. La conjunción de esas dos reglas conduce a que, cuando se promueva un juicio contra FOVISSSTE, con la pretensión de que se declare pagado totalmente el crédito otorgado por éste, en cofinanciamiento con una institución de crédito, en donde se estipuló que dicho fondo de la vivienda recabaría los descuentos hechos al salario del trabajador acreditado, para entregarlos al banco en reducción del crédito otorgado por éste, el actor debe probar, en principio, que se le hicieron los descuentos y se entregó el importe al FOVISSSTE, y éste que los enteró oportunamente a la institución

[17] Jurisprudencia PC.I.C. J/5 C (10a.) del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, Tomo II, agosto de 2014, página 1346. Registro: 2007294 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de agosto de 2014 a las 8:13 horas».

bancaria; pero si dicho órgano de la vivienda acepta haber recibido los descuentos, la primera carga del actor quedará cumplida, por lo cual debe verificarse la satisfacción de la impuesta al demandado, y si éste acredita adecuadamente que el importe de los descuentos recibidos fue insuficiente para cubrir totalmente el adeudo, el demandante debe acreditar su afirmación original, de que todo el crédito quedó pagado, sin que le resulte exigible esto último, mientras el fondo no cumpla con lo que le concierne. Es más, como las relaciones del FOVISSSTE con los servidores del Estado se rige fuertemente por la teoría dinámica de la carga de la prueba, esto implica una exigencia mayor al primero, respecto de la prueba que aporte, la cual debe ser clara, completa, documentada, etcétera, de manera que cumpla con los principios de transparencia, certeza y objetividad respecto a los diversos actos que la integren, para dejar al trabajador en aptitud de producir adecuadamente su defensa ante tales pruebas; y en el caso de que no cumpla satisfactoriamente con esos requerimientos y dificulte la defensa del acreditado, deben tenerse por demostradas las posiciones asumidas por el trabajador, para todos los efectos legales."

Como puede verse, en los juicios seguidos contra FOVISSSTE con la pretensión de que se declare completamente pagado el crédito otorgado por dicho organismo, en cofinanciamiento con una institución bancaria, **existen reglas claras y precisas sobre cómo debe fijarse la carga de la prueba sobre la aplicación de los descuentos realizados al salario del trabajador acreditado,** siendo las siguientes, según se desprende de la ejecutoria que dio lugar a la jurisprudencia citada:

a) El actor debe probar, en principio, la celebración del contrato base de la acción; la deducción a sus percepciones como servidor público de los pagos parciales convenidos y la entrega de dichos descuentos de la entidad pública al FOVISSSTE.

b) El FOVISSSTE debe acreditar la suma de dinero recibida de las entidades públicas para el pago del crédito, para que de ahí surja la suficiencia o insuficiencia para la liberación total del crédito, así como haber entregado en los términos pactados, las cantidades de dinero a la institución bancaria coacreedora, por el tiempo anterior a que el FOVISSSTE adquiriera ese crédito.

c) Empero, si el FOVISSSTE acredita plenamente cuáles fueron las cantidades recibidas y éstas resultan inferiores a la deuda contraída, los actores deben probar la suficiencia afirmada o que por otros medios hicieron el pago de las sumas faltantes.

Luego, debe determinarse si los órganos de amparo se encuentran autorizados para suplir la queja deficiente cuando adviertan que la autoridad responsable desatendió alguna de las reglas señaladas previamente y, como consecuencia, fijó la carga de la prueba de manera incorrecta.

2.0 Suplencia de la queja deficiente en el caso específico

Pues bien, en el considerando anterior se estableció que la suplencia de la queja deficiente, en términos de lo previsto por el artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo, puede ser aplicada en el amparo civil cuando se presente una violación evidente a la ley que haya dejado sin defensa al quejoso por vulnerar alguno de los derechos humanos establecidos a su favor.

Por tanto, el primer punto que debe dilucidarse es si la inobservancia de las reglas relativas a la distribución de la carga de la prueba, establecidas en la jurisprudencia PC.I.C. J/5 C (10a.) de este Tribunal Pleno, constituye una **violación evidente de la ley**.

Conviene recordar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. LXXIII/2015 (10a.) determinó que los tribunales de control constitucional están obligados a suplir la queja deficiente en el amparo civil **cuando adviertan una violación evidente, esto es, clara e innegable a las normas procedimentales o sustantivas que rijan el acto reclamado, ya sea en forma directa o indirecta.**

Como es sabido, en el sistema jurídico mexicano, la jurisprudencia se integra a través de tres mecanismos: i) reiteración de criterios; ii) contradicción de tesis; iii) y por mandato constitucional constituirán jurisprudencia las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.

El fundamento de la actividad jurisprudencial se encuentra en los artículos 94, décimo párrafo, 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 217 de la Ley de Amparo y 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Dichos preceptos evidencian que, por disposición constitucional, los Plenos de Circuito son órganos competentes para resolver las contradicciones de criterios sustentadas entre los Tribunales Colegiados del Circuito correspondientes y, al ejercer dicha función, emiten jurisprudencia de carácter obli-

gatorio para los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, Tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente.

El resultado obtenido por el Pleno de Circuito en su actividad confirmatoria, interpretativa o integradora, **constituirá jurisprudencia de carácter obligatorio**, ya que a través de la misma habrá quedado resuelto, en definitiva, el punto jurídico que fue resuelto de manera contradictoria por dos o más Tribunales Colegiados pertenecientes al mismo circuito.

En el caso de la jurisprudencia PC.I.C. J/5 C (10a.) de este Tribunal Pleno, de rubro: "FOVISSSTE. SI RECIBIÓ DESCUENTOS HECHOS AL SALARIO DE UN TRABAJADOR ACREDITADO, PARA PAGAR AL BANCO COACREEDOR, TIENE LA CARGA DE PROBAR LA ENTREGA.", el Pleno de Circuito definió la manera en que deben aplicarse las reglas previstas en los artículos 281 y 282 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, al haber establecido la forma en que debe distribuirse la carga de la prueba en los juicios seguidos contra FOVISSSTE con la pretensión de que se declarara totalmente pagado el crédito otorgado por dicho organismo, en cofinanciamiento con una institución de crédito.

Luego, si en dicha clase de asuntos, el órgano de control constitucional advirtiera que la carga de la prueba quedó fijada incorrectamente, porque la responsable inobservó alguna de las reglas que quedaron definidas en la jurisprudencia PC.I.C. J/5 C (10a.) de este Pleno de Circuito, se actualizará una **"violación evidente de la ley"**, dado que en dicha tesis jurisprudencial este Tribunal Pleno definió de manera clara y precisa cómo debe fijarse la carga de la prueba en ese tipo de controversias, por lo cual, la infracción resultará clara, patente e incontrovertible, toda vez que el órgano de amparo no deberá realizar complicadas argumentaciones o interpretaciones, porque el punto ha quedado resuelto en forma definitiva, por este Pleno de Circuito.

Definido lo anterior, debe ahora determinarse si la violación a que se ha hecho referencia, **deja sin defensa al quejoso.**

En líneas anteriores se estableció que la suplencia de la queja deficiente en el amparo civil se encuentra autorizada cuando la violación afecte severamente al quejoso en sus derechos, al grado que de no ser reparada, equivaldría a dejarlo sin defensa.

En el particular, si el órgano de amparo advirtiera que el responsable distribuyó la carga de la prueba de modo incorrecto y, a pesar de dicha situación, dejara de suplir la queja deficiente a favor del quejoso, ello provocaría la subsistencia de la sentencia reclamada, en la cual se le impuso al peticionario una carga que no le correspondía.

Esta situación se agrava cuando el quejoso es un trabajador–acreditado y no el FOVISSSTE, porque su propia condición no le permite contratar una defensa de calidad, cuya remuneración ordinariamente es muy alta para este tipo de justiciables, profundizando de esta manera la espiral de desequilibrio social, en donde la escasez de posibilidades económicas incide en la calidad del patrocinio legal y por consecuencia, en las posibilidades reales de obtener justicia en la satisfacción de sus derechos fundamentales.

Dicha situación afectaría severamente los derechos de la parte quejosa, especialmente, el derecho de acceso a la jurisdicción, al grado que, de no ser corregida, equivaldría a dejarlo sin defensa, toda vez que la fijación incorrecta de la carga de la prueba tendría como resultado una grave repercusión a sus derechos, concretamente, a los de acceso a la jurisdicción y debido proceso.

En efecto, el derecho humano al debido proceso y el derecho a la jurisdicción se complementan. Por un lado, están las formalidades esenciales del procedimiento, las que a su vez, pueden verse desde quien es sujeto pasivo del procedimiento y puede sufrir un acto privativo, en cuyo caso adquieren valor aplicativo las citadas formalidades referidas a la notificación del inicio del procedimiento y de sus consecuencias, el derecho a alegar y a ofrecer pruebas, así como la emisión de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

En cambio, desde quien insta la función jurisdiccional para reivindicar un derecho como sujeto activo, el derecho al debido proceso se armoniza a la vez con el acceso a la jurisdicción que consiste en que las partes tengan una posibilidad efectiva e igual de defender sus puntos de vista y ofrecer pruebas en apoyo de sus pretensiones.

Ambos derechos, del debido proceso y de acceso a la jurisdicción, no pueden predicarse en abstracto sino que siempre subyace un bien sustantivo constitucionalmente protegido, como es la libertad, la propiedad, la posesiones o los derechos.

La fijación indebida de la carga de la prueba en perjuicio del trabajador acreditado, **cuando existe jurisprudencia firme que define la forma en que debe ser distribuida**, constituye una violación al derecho humano al debido proceso y al acceso a la jurisdicción, toda vez que con motivo de dicha infracción se atribuirá a una de las partes la carga de acreditar alguno de los hechos materia de la litis, cuando ello no le correspondía, lo cual, según la posición que guarde el justiciable (sujeto activo o sujeto pasivo) dentro del procedimiento puede traducirse en la privación de sus derechos sustantivos con motivo de la sentencia que llegue a dictarse, por lo cual, **se trata de una violación que deja sin defensa a la parte quejosa**.

En ese orden de ideas, resulta dable concluir que la suplencia de la queja deficiente se encuentra autorizada, en términos de lo dispuesto por el artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo, cuando la autoridad responsable fije la carga de la prueba en forma incorrecta en los juicios seguidos contra FOVISSSTE con la pretensión de que se declare totalmente pagado el crédito otorgado por dicho organismo, en cofinanciamiento con una institución de crédito, en los cuales se haya estipulado que dicho fondo de la vivienda recabaría los descuentos hechos al salario del trabajador acreditado, para entregarlos al banco en reducción del crédito otorgado por éste, toda vez que, al existir jurisprudencia que define claramente las reglas bajo las cuales debe distribuirse la carga de la prueba en esos asuntos, su inobservancia representa una violación evidente de la ley que deja sin defensa al quejoso acreditado por afectar los derechos de acceso a la jurisdicción y al debido proceso.

3.0 Penúltimo párrafo del artículo 79 de la Ley de Amparo (ausencia de conceptos de violación)

Queda por resolver, finalmente, la manera en que ha de entenderse la excepción establecida en el penúltimo párrafo del artículo 79 de la Ley de Amparo, para suplir la deficiencia de la queja aún ante la ausencia de conceptos de violación. Para comprender el problema, conviene transcribir tanto la fracción VI, como la porción normativa en cuestión:

"Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"...

"VI. En otras materias, cuando advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que lo haya

dejado sin defensa por afectar los derechos previsto en el artículo 1o. de esta ley. En este caso, la suplencia sólo operará en lo que se refiere a la controversia en el amparo, sin poder afectar situaciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada.

"...

"**En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V y VII de este artículo la suplencia se dará aun ante la ausencia de conceptos de violación o agravios.**" (énfasis añadido).

El desdoblamiento natural de este enunciado normativo, permite inferir que al excluirse la fracción VI, en el penúltimo párrafo del artículo 79, en realidad introdujo una prohibición para suplir en los casos de la consabida fracción VI del artículo 79, cuando no existan conceptos de violación. Los alcances de esa limitación merecen especial atención, a fin de no frustrar los avances en la materia.

La suplencia de la queja ante la ausencia de conceptos de violación se originó en la reforma a la Ley de Amparo de 1986 y quedó circunscrita a la materia penal:

"Artículo 76 Bis. Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

"... II. En materia penal, la suplencia operará aun ante la ausencia de conceptos de violación."

Esta disposición fue la respuesta legislativa a un largo debate doctrinal, suscitado con motivo de un ensayo elaborado por Juventino V. Castro en 1953,[18] que sembró las siguientes inquietudes:

"... Al suplirse la queja deficiente se construye total o parcialmente el concepto, que no aparece en la demanda.

[18] Castro, Juventino V., *La suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo*. Editorial Jus, México, 1953, pp. 56-70.

"La suplencia del error se debe a una imperfección de estilo; la suplencia de la queja deficiente a una imperfección de fondo. En la primera existe concepto de violación, en la segunda falta total o parcialmente, y siempre constituye una omisión.

"4. Con los datos anteriormente reunidos, podemos ya intentar una definición de la Institución, que formulamos en los siguientes términos: La suplencia de la queja deficiente es una institución procesal constitucional, de carácter proteccionista y antiformalista y aplicación discrecional, que integra las omisiones –parciales o totales– de la demanda de amparo presentada por el quejoso, siempre a favor y nunca en perjuicio de éste, con las limitaciones y bajo los requisitos señalados por las disposiciones constitucionales conducentes.

"...

"Sin que ningún texto legal lo disponga así expresamente, normalmente se ha entendido por queja a la demanda o petición de protección constitucional hecha por una persona a los tribunales federales, o a quienes como tales actúen, alegando la violación de garantías constitucionalmente protegidas. Pero si bien ningún texto nos habla del concepto de queja, los artículos 103 y 107 constitucionales y la ley orgánica que los reglamenta, denominan quejoso a quien mediante demanda solicita protección constitucional; por lo que implícitamente se está reconocimiento que si al demandante se le denomina quejoso, la demanda constituye la queja.

"...

"Para que pueda suplirse la deficiencia de la queja, lo primero que debe existir es la queja, el pedimento. Esto significa que los juicios de amparo no pueden tramitarse de oficio por el tribunal encargado de resolverlo. Que la queja resulte deficiente, es problema diverso a que la queja no exista y se supla.

"Parecerá un mero juego de palabras el interrogar: ¿se suple la deficiencia de la queja, o se suple la queja deficiente? Pero esto en realidad tiene importancia y no es un juego de palabras. A pesar de que los textos legales hablan de suplencia de la deficiencia de la queja, el concepto correcto lo es el de suplencia de la queja deficiente, porque si por deficiencia entendemos, como debe entenderse, omisión, y ésta puede ser parcial o total, con la primera terminología tendríamos que concluir que puede suplirse la omisión de la queja, o sea la queja inexistente, y ello constituye un sistema oficioso –inquisitivo lo denomina la doctrina–, no aceptado en el juicio de amparo que se rige por el sistema acusatorio a petición de parte agraviada.

"Que la Suprema Corte sostiene el concepto de deficiencia que hemos señalado, no en el sentido de mera imperfección sino en el de omisión, aparece claro de la ejecutoria que aparece publicada en la página 1381 del Tomo II del Semanario Judicial de la Federación, en donde la Corte analiza la palabra deficiencia en su acepción más extensa, más lata, 'que debe abarcar también a la omisión, que no es otra cosa que una deficiencia total y absoluta'."

El debate se polarizó en dos grupos de opinión. Por un lado, hubo quienes acogieron las posturas de Juventino V. Castro en su más extremo rigor literal y sostuvieron que la ausencia de conceptos de violación equivalía a la ausencia de queja. De manera que como el juicio de amparo se rige por los principios de instancia de parte agraviada y agravio personal y directo, no habiendo conceptos de violación el juicio resultaba improcedente ante la inoficiosidad del amparo. Esta postura quedó reflejada en la siguiente jurisprudencia emitida por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:[19]

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. CUANDO NO EXISTEN, DEBE SOBRESEERSE EL AMPARO Y NO NEGARLO.—Si se omite en la demanda de amparo expresar los conceptos de violación, o sólo se combate la sentencia reclamada diciendo que es incorrecta, infundada, inmotivada, que no se cumplieron las formalidades del procedimiento u otras expresiones semejantes, pero sin razonar por qué se considera así, tales afirmaciones tan generales e imprecisas, no constituyen la expresión de conceptos de violación requerida por la fracción VII del artículo 166 de la Ley de Amparo, y la Suprema Corte no puede analizar la sentencia combatida porque el amparo civil es de estricto derecho, lo cual determina la improcedencia del juicio, de conformidad con la fracción XVIII del artículo 73, en relación con el 166, fracción VII, de la Ley de Amparo, y con apoyo en el artículo 74, fracción III, de dicha Ley, debe sobreseerse el juicio y no negar el amparo."

Otro grupo de opinión, consideró que el anterior criterio era inaplicable a los asuntos en materia penal, porque si el artículo 117 de la Ley Amparo de 1935 dispensaba la exigencia de expresar conceptos de violación, resultaba

[19] ***Apéndice*** de 1995, Sexta Época, Tercera Sala, Tomo VI, Parte SCJN. Pag. 113. Jurisprudencia (Común) Sexta Época: Suplemento de 1956, página 118. A.D. 3640/51. **********. 5 votos.
Suplemento de 1956, página 118. A.D. 4828/50. **********. 5 votos.
Suplemento de 1956, página 122. A.D. 2550/50. Hernán Santiago Veites. 4 votos.
Sexta Época, Cuarta Parte: Vol. LVIII, pág. 115. A.D. 3262/61. Martha Jiménez Pérez. 5 votos. Vol. LXXII, página 54. A.D. 7244/59. Rodolfo Durazo Ruiz. 4 votos.

ilógico sobreseer un juicio de tal naturaleza, aun ante la ausencia de esa formalidad.

Conviene aquí recordar, como se vio en el ordinal 1.0 de la novena consideración de esta ejecutoria, que los conceptos de violación no fueron exigidos por las primeras leyes de amparo, sino que fue una fórmula que empleó el principio de estricto derecho para contener y moderar el abuso del amparo judicial, por un lado, y garantizar por otro, el respeto a la soberanía de las Judicaturas de los Estados. De ahí que si había sido el amparo judicial (casación) el responsable de que se introdujeran fórmulas tan estrictas en el procedimiento, era ilógico pretender hacerlas extensivas a una rama del amparo tan distinta como lo era el amparo penal o *habeas corpus*.

Esta tendencia se vio reflejada en la jurisprudencia tesis 346:[20]

"SUPLENCIA DE LA QUEJA. AUSENCIA DE CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.—La suplencia de la queja, autorizada en materia penal por la fracción II del artículo 107 de la Constitución Federal y por el artículo 76 de la Ley de Amparo, procede no sólo cuando son deficientes los conceptos de violación, sino también cuando no se expresa ninguno, lo cual se considera como la deficiencia máxima."

El origen del debate, sin embargo, no siempre fue bien entendido y muy pronto por ausencia total de conceptos de violación comenzó a entenderse la ausencia de conceptos de violación en torno al tema específico que motivaba la suplencia de la queja. Esta situación, que el propio Juventino V. Castro describió como una omisión parcial y no total, se presenta cuando la demanda contiene un capítulo de conceptos de violación que resultan inoperantes o insuficientes por referirse a otros aspectos en los que o no tiene razón el quejoso, bien por constituir situaciones novedosas o, en su defecto, porque han quedado previamente consentidas, entre otros casos. Esta distorsión puede apreciarse en la jurisprudencia 4a./J. 47/94[21] emitida por la anterior Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

---

[20] *Apéndice* de 1995, Sexta Época, Primera Sala Tomo II, Parte SCJN Pag. 191 Jurisprudencia (Penal). Precedentes: Sexta Época: Amparo directo 4660/56. **********. 4 de septiembre de 1957. Unanimidad de cuatro votos. Amparo directo 978/57. **********. 4 de septiembre de 1957. Unanimidad de cuatro votos. Amparo directo 4884/58. **********. 27 de octubre de 1958. Cinco votos. Amparo directo 6688/58. **********. 27 de febrero de 1959. Cinco votos. Amparo directo 819/57. **********. 17 de agosto de 1959. Unanimidad de cuatro votos. NOTA: En los *Apéndices* de 1965 y 1975 el rubro era: "SUPLENCIA DE LA QUEJA EN AMPARO PENAL."

[21] Jurisprudencia 4a./J. 47/94 de la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 29, registro: 207671.

"SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA LABORAL TRATÁNDOSE DEL TRABAJADOR. CASO EN QUE NO OPERA.—De conformidad con el artículo 76 bis, fracción IV, de la Ley de Amparo, debe suplirse en favor del trabajador la deficiencia de sus conceptos de violación o de sus agravios, según sea el caso. Esto es así, por pretenderse trascender formulismos técnicos y resolver conforme a la realidad. Ahora bien, para que el Tribunal de amparo esté en aptitud de aplicar tal suplencia, es necesario en materia laboral, que existan y se expresen de alguna manera conceptos de violación o agravios deficientes en relación con el tema del asunto a tratar, pues si no existen, no hay nada que suplir, y si se llegara a hacer, lejos de una suplencia de queja se estaría creando en realidad un concepto de violación o un agravio que antes no existía, en un caso no permitido por la ley, pues la citada disposición sólo autoriza, en su fracción II, a que se supla la deficiencia de la queja, aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios, exclusivamente en materia penal a favor del reo, dados los valores e intereses humanos de la más alta jerarquía que se protegen, como son la vida y la libertad de la persona, muy superiores y de mayor relevancia que los que en lo laboral se pretenden proteger."

En contra de este criterio se pronunció el Ministro Juan Díaz Romero, en un voto particular que habría de sentar las bases para la interrupción de esa jurisprudencia:

"Los términos de la iniciativa y del texto reformado no conducen, como se afirma manera inexacta de mi opinión en la decisión mayoritaria, a sostener que la voluntad del legislador fue la de abandonar o contradecir la tendencia jurisprudencial y legislativa que dio contenido y alcance a la institución de la suplencia de la queja, sino la de sistematizar de manera clara las materias en que aquélla procedía, sin que al hacerlo se haya referido a la materia de trabajo con el propósito de prohibir que la suplencia operara ante la ausencia total de conceptos de violación.

"**Por el contrario, la adopción del legislador de la suplencia en las materias civil y administrativa, cuando en la fracción IV establece que procederá `cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa, no hace más que expresar de manera patente su voluntad de recoger y continuar, con un espíritu aún más amplio, la tendencia a abandonar el principio de estricto derecho.**

"Se abandona ese principio con el empleo, incluso, de una fórmula igual a la que se adoptó desde el Constituyente de mil novecientos diecisiete para la materia penal y más tarde para la laboral, convirtiendo al juicio de amparo en

un instrumento orientado a la realización de la justicia al margen de las fórmulas y tecnicismos que impiden al juzgador descubrir la verdad.

"Siendo tal el propósito del legislador, mal se haría en atribuirle, como se hace en el voto mayoritario, la intención de restringir el alcance de esta institución a los supuestos en que los conceptos de violación existen, pero están expresados de manera defectuosa e incompleta, sin que para ello valga una interpretación rigurosamente literal del artículo 76 Bis de la ley de la materia, que pretende negar al amparo promovido por el trabajador el mismo tratamiento que la norma establece para el amparo penal, a través de comparar palabra a palabra la redacción de las fracciones II y IV de dicho numeral, pues su relectura a la luz de los antecedentes invocados muestra de manera inequívoca que el legislador no quiso establecer una nueva regla sobre el alcance de la suplencia en esta materia.

"La diversa redacción empleada en una y otra de dichas fracciones, que de seguro obedece sencillamente a una cuestión de técnica legislativa, puede explicarse considerando que en la fracción II el legislador estimó conveniente y práctico recoger la jurisprudencia de la Primera Sala antes transcrita para convertirla en texto positivo, lo que no hizo en ninguno de los demás casos, debido quizá a la ausencia de una jurisprudencia sostenida y reiterada con tanta claridad como aquélla, lo cual de ningún modo puede significar que el autor de la ley hubiera, como ya se dijo, querido negar la aplicación de iguales principios a las demás materias en aquellos casos en que esta Suprema Corte, como intérprete supremo de la Constitución y de la ley, lo estimara procedente.

"Por ello, en mi opinión, correspondía a esta Sala, al dirimir la contradicción de tesis que se ventila en la especie, determinar que la suplencia de la deficiencia de la queja procede en favor del trabajador aun en caso de ausencia total de conceptos de violación

"Sólo con tal criterio, abandonando las formalidades y tecnicismos contrarios a la administración de justicia y acogiendo el principio *in dubio pro operario* de cuña similar al correlativo penal, es posible garantizar a los trabajadores el acceso a la Justicia Federal, considerando no sólo los valores cuya integridad y prevalencia pueden estar en juego en los juicios en que participan, que no son, como se desprende del fallo mayoritario, ni con mucho menos importantes que la vida y la libertad, pues conciernen a la subsistencia de los obreros y a los recursos que les hacen posible conservar la vida y vivir en libertad, sino básicamente su posición debilitada y manifiestamente inferior

a la que gozan los patrones, con quienes se enfrentan ordinariamente en los juicios laborales que son antecedentes del juicio constitucional.

"Por estos motivos, estimo que la correcta interpretación de la fracción IV del artículo 76 bis de la Ley de Amparo tampoco puede alcanzarse a través de invocar el significado gramatical de la expresión 'suplencia de la deficiencia de la queja' para fundar de esa manera el contenido de una institución de la que depende en parte la evolución del juicio de amparo laboral.

"Además, cabe advertir que precisamente con apoyo en la misma expresión legal, se han construido los principios que rigen en otras materias, como la penal de la que se ha hablado o como la relativa al amparo contra leyes declaradas inconstitucionales, en la cual esta Suprema Corte ha establecido que en suplencia de la queja debe concederse el amparo contra la ley aunque no se exprese ningún concepto de violación en su contra, como se desprende de la tesis del Tribunal Pleno publicada en el Volumen CV, Primera Parte, página ciento veintiuno, del citado *Semanario* (Sexta Época), que dice: 'SUPLENCIA DE LA QUEJA.' ..." (énfasis añadido).

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 51/94, hizo suyos los razonamientos formulados por el Ministro Juan Díaz Romero en el voto particular citado y, con base en ellos emitió la jurisprudencia 2a./J. 39/95,[22] del rubro y texto siguientes:

"SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA LABORAL A FAVOR DEL TRABAJADOR. OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA TOTAL DE CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS.—La Jurisprudencia 47/94 de la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lleva por rubro: 'SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA LABORAL TRATÁNDOSE DEL TRABAJADOR. CASO EN QUE NO OPERA', establece que para la operancia de la suplencia de la queja en materia laboral a favor del trabajador es necesario que se expresen conceptos de violación o agravios deficientes en relación con el tema del asunto a tratar, criterio que responde a una interpretación rigurosamente literal del artículo 76 bis de la Ley de Amparo para negar al amparo promovido por el trabajador el mismo tratamiento que la norma establece para el amparo penal, a través de comparar palabra a palabra la redacción de las fracciones II y IV de dicho numeral, cuando que la evolución legislativa y jurisprudencial

[22] Jurisprudencia 2a./J. 39/95 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 II, septiembre de 1995, página 333, registro: 200727.

de la suplencia de la queja en el juicio de garantías lleva a concluir que la diversa redacción de una y otra fracciones obedeció sencillamente a una cuestión de técnica jurídica para recoger y convertir en texto positivo la jurisprudencia reiterada tratándose del reo, lo que no se hizo en otras materias quizá por no existir una jurisprudencia tan clara y reiterada como aquélla, pero de ello no se sigue que la intención del legislador haya sido la de establecer principios diferentes para uno y otro caso. Por ello, se estima que debe interrumpirse la jurisprudencia de referencia para determinar que la suplencia de la queja a favor del trabajador en la materia laboral opera aun ante la ausencia total de conceptos de violación o agravios, criterio que abandona las formalidades y tecnicismos contrarios a la administración de justicia para garantizar a los trabajadores el acceso real y efectivo a la Justicia Federal, considerando no sólo los valores cuya integridad y prevalencia pueden estar en juego en los juicios en que participan, que no son menos importantes que la vida y la libertad, pues conciernen a la subsistencia de los obreros y a los recursos que les hacen posible conservar la vida y vivir en libertad, sino también su posición debilitada y manifiestamente inferior a la que gozan los patrones."

El propio Ministro Juventino V. Castro aceptaría, años más tarde, que los comentarios hechos en 1953 habían quedado, afortunadamente, muy superados.[23]

El debate, no obstante, había mutado a otro estado de cosas en el que, nuevamente a partir de interpretaciones gramaticales, se sostuvo en distintas materias que si la dispensa de los conceptos de violación estaba autorizada expresamente para la materia penal, en consecuencia, debía entenderse prohibida para el resto de las materias.

Es precisamente esta circunstancia, el detonante para que la nueva Ley de Amparo haya irradiado la suplencia de la queja ante la ausencia de los conceptos de violación, a todas las materias con excepción de la fracción VI del artículo 79.

Esta excepción debe entenderse, sin embargo, en el contexto del respeto a las fórmulas que hicieron posible el juicio de amparo casación y que en sus primeros años, como se vio anteriormente, fue objeto de numerosas críticas y objeciones por parte de los Estados, por estimar que el amparo judicial era un fenómeno centralizador de la justicia que amenazaba al federalismo.

[23] Castro, Juventino V., *Hacia el amparo evolucionado*, Ed. Porrúa, 1971.

La solidez y consistencia de estas críticas, llevaron a desarrollar algunos de los principios más evolucionados del juicio de amparo, que permitieron se lo entienda como un medio de control de la constitucionalidad y no como la tercera instancia de un asunto judicial. A la luz de estos principios, el amparo se ha fortalecido y lo que en sus orígenes se parecía mucho al añejo recurso de casación hoy se ha convertido en un instrumento de equilibrio procesal constitucional para la defensa de los derechos fundamentales, que ya nadie ve como una amenaza para el federalismo y que por el contrario, constituyó el antecedente que inspiró el artículo 8o. de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1948.

Entendidas de esta manera las fórmulas del amparo casación, se llega al convencimiento de que el penúltimo párrafo del artículo 79 de la Ley de Amparo en vigor, sólo busca resolver las limitaciones impuestas por las interpretaciones literales y desatar el nudo gordiano en que se convirtió el entendimiento de la ausencia total o parcial de los conceptos de violación.

Visto de esta manera, la excepción que se hace a la fracción VI de tal enunciado normativo, debe integrarse con la tendencia jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que promueve mayor receptividad de los juzgadores para la evaluación de los requisitos técnicos que deben contener los conceptos de violación. Criterio jurisprudencial que abandona el silogismo de Schopenhauer (más propio de una sentencia que de una demanda) y reduce las exigencias a que simplemente se exprese la causa de pedir:[24]

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR.—El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe abandonarse la tesis jurisprudencial que lleva por rubro 'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.', en la que, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación de ese criterio radican en que, por una parte, los artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo no exigen como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los

[24] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Pleno de la SCJN, Jurisprudencia P./J.68/2000, Tomo XII, agosto de 2000, página 38.

conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo."

En este sentido, si basta únicamente con expresar la causa de pedir para que el juzgador tenga la obligación de analizar el problema y esto no implica suplir la deficiencia de la queja, entonces, la disposición que exige conceptos de violación para desplegar la facultad de la fracción VI del artículo 79, debe de referirse a otra cosa.

Y esa otra cosa, no puede ser más que una demanda que contenga conceptos de violación orientados a combatir otras cosas, distintas del tema específico que motivará la suplencia y que, por tanto, no contengan causa de pedir en torno a ese específico punto.

Bien entendidas las cosas, lo anterior significa que la prohibición contenida en el penúltimo párrafo del artículo 79 para suplir la deficiencia de la queja en el caso de la fracción VI, sólo alcanza a las demandas que carecen de todo concepto de violación, pero no a aquellas en los que sí se expresen éstos, aunque se refieran a temas diferentes.

En el mismo sentido se ha pronunciado, aunque por motivos menos extensos, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia 2a./J. 120/2015 (10a.):[25]

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. SU PROCEDENCIA EN OTRAS MATERIAS, AUN A FALTA DE CONCEPTO DE VIOLACIÓN O AGRAVIO, CUANDO SE ADVIERTA VIOLACIÓN GRAVE Y MANIFIESTA DE LA LEY.—La regulación

[25] Jurisprudencia 2a./J. 120/2015 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, datos de publicación pendientes, registro: 2009936.

establecida en el artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo faculta al juzgador de amparo para suplir la deficiencia de la queja en materias diversas a las que el propio numeral prevé, ante una irregularidad procesal grave y manifiesta en la controversia del amparo, no resuelta en el procedimiento de origen, que afecte al quejoso o recurrente, aun ante la ausencia de concepto de violación o agravio al respecto, ya que revela la intención del legislador de no permitir que una de las partes se beneficie a costa de la indefensión de su contraria, como consecuencia de una actuación ilegal de la autoridad, permitiendo al Juez ejercer un discernimiento en cada caso concreto, en atención a la materia y sujeto de que se trate, lo cual es congruente con el artículo 107, fracción II, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Lo anterior informa que la Segunda Sala del Alto Tribunal ha establecido que la suplencia de la queja operará en otras materias (civil, mercantil y administrativa), aun ante la ausencia de concepto de violación o agravio, ante una irregularidad procesal grave y manifiesta, no resuelta en el procedimiento de origen, debiendo el juez de amparo ejercer un discernimiento en cada caso concreto, en atención a la materia y sujeto de que se trate, en congruencia con el artículo 107, fracción II, antepenúltimo párrafo, de la Constitución General de la República.

Las consideraciones que dan sustento a la conclusión alcanzada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son las que a continuación se reproducen:

"En el anterior contexto, a fin de resolver la problemática planteada en la presente contradicción, debe atenderse que la suplencia de la deficiencia de la queja establecida en el artículo 107, fracción II, sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene una reserva legal, sujeta en materia de amparo a lo dispuesto en la ley reglamentaria, cuyo artículo 79 fracción VI, permite considerar que el legislador facultó al órgano resolutor de amparo a suplir la deficiencia de la queja, ante una irregularidad procesal grave y manifiesta en la controversia del amparo, no resuelta en el procedimiento de origen, que afecte al quejoso o recurrente, lo que revela la intención de no permitir que una de las partes se beneficie de una actuación ilegal de la autoridad, a costa de la indefensión de su contraria; permitiendo al juzgador ejercer un discernimiento en cada caso concreto, en atención a la materia y sujeto de que se trate, aun a falta de concepto de violación o agravio al respecto; lo cual es congruente con el mandato contenido en el artículo 107, fracción II, sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En efecto, el precepto constitucional en comento denota, en principio el propósito del Constituyente Permanente de mejorar la defensa de quienes, por regla general, carecen de conocimientos técnicos para salvaguardar sus derechos, o bien, se encuentran en una condición jurídica en la que debe vigilarse oficiosamente que se observen y respeten sus derechos fundamentales; por otra parte, la voluntad de establecer una reserva legal a fin de que el legislador ordinario regule los supuestos de aplicación y reglamentación que le de eficacia y establezca las circunstancias, bajo las cuales los juzgadores de amparo habrán de examinar de oficio la legalidad de las actuaciones y en su caso suplir su deficiencia.

"En tal virtud, la circunstancia de que se hayan puntualizado los casos especiales de aplicación amplia de la suplencia, sobre los cuales el legislador especificó que no es exigible la expresión de concepto de violación o agravio; y por otro lado, que en la fracción VI del artículo 79 de la Ley de Amparo, se refiera de modo genérico a otras materias al regular la aplicación del referido ejercicio jurisdiccional, denota la determinación del legislador de preservar el equilibrio entre los derechos fundamentales de las partes, originalmente previsto en la constitución federal.

"En ese sentido, esta Segunda Sala considera que en la hipótesis del apartado normativo últimamente citado, en términos generales se faculta al juzgador de amparo a suplir las irregularidades procesales que afecten al quejoso o recurrente, en cuanto se refiere a la materia del amparo; y la imprecisión sobre la existencia de conceptos de violación o agravios, permite advertir que la intención de preservar el mandato del artículo 107, fracción II, sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

La Segunda Sala del Alto Tribunal realizó un ejercicio integrador de la finalidad del Constituyente al haber introducido la regla contenida en el artículo 107, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, según la cual, en el juicio de amparo debe suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios "de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria", con lo dispuesto en el artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo, para concluir que la intención del legislador fue preservar el mandato constitucional, por lo que los jueces de control constitucional deben suplir la deficiencia de la queja en los amparos civiles, mercantiles y administrativos, aun ante la falta de conceptos de violación o agravios, ante una irregularidad procesal grave y manifiesta, no resuelta en el procedimiento de origen, debiendo el Juez de amparo efectuar un ejercicio de discernimiento en cada caso concreto, en atención a la materia y sujeto de que se trate.

Al respecto, este Pleno de Circuito considera que el criterio sostenido por el Alto Tribunal es congruente con la naturaleza de la institución que nos ocupa, toda vez que tiene como objetivo mejorar la defensa de quienes, por regla general, carecen de conocimientos técnicos para salvaguardar sus derechos, o bien, se encuentran en una condición jurídica en la que debe vigilarse oficiosamente que se observen y respeten sus derechos fundamentales.

Situación que cobra plena aplicabilidad en el particular, porque este Pleno de Circuito, al resolver la jurisprudencia PC.I.C. J/5 C (10a.), de rubro: "FOVISSSTE. SI RECIBIÓ DESCUENTOS HECHOS AL SALARIO DE UN TRABAJADOR ACREDITADO, PARA PAGAR AL BANCO COACREEDOR, TIENE LA CARGA DE PROBAR LA ENTREGA.", determinó que en las controversias iniciadas por los trabajadores con el objetivo de lograr el reconocimiento de pago total de un crédito para la obtención de una vivienda de interés social, otorgado por el FOVISSSTE en cofinanciamiento con una institución bancaria, en los que dicho organismo recabaría los descuentos hechos al salario del trabajador acreditado, para entregarlos al banco en reducción del crédito otorgado por éste, el demandante debe probar, en principio, que se le hicieron los descuentos y se entregó el importe al FOVISSSTE, y éste que los enteró oportunamente a la institución de crédito; sin embargo, si dicho órgano de la vivienda acepta haber recibido los descuentos, la primera carga quedará cumplida, por lo cual debe verificarse la satisfacción de la impuesta al demandado, y si éste acredita adecuadamente que el importe de los descuentos recibidos fue insuficiente para cubrir totalmente el adeudo, el demandante debe acreditar su afirmación original, de que todo el crédito quedó pagado, sin que le resulte exigible esto último, mientras el fondo no cumpla con lo que le concierne.

No debe perderse de vista que este Pleno de Circuito, al distribuir las cargas probatorias de esa manera, atendió a la naturaleza jurídica del FOVISSSTE y a la posición de desventaja en juicio del trabajador frente a dicho organismo, como se desprende de las consideraciones que a continuación se transcriben:

"Ahora bien, el ordenamiento jurídico que regula este instituto, claramente forma parte del derecho social, y dentro de éste pertenece a las disciplinas del derecho del trabajo y de la seguridad social.

"Lo anterior se demuestra analizando el origen de su creación, y se corrobora con los artículos 1o. y 2o. del Reglamento Orgánico del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad, que disponen que el FOVISSSTE es una Unidad Administrativa Desconcentrada del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuyo objeto es operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores afiliados obtener crédito barato y suficiente, para satisfacer su derecho a la vivienda.

"De lo anterior se confirma, claramente, que la finalidad fundamental y razón de ser del FOVISSSTE consiste en brindar la máxima protección posible a los trabajadores, y contribuir a que la vivienda que adquiera le resulte lo más barata posible, como lo apunta la base constitucional.

"Entonces, al ser FOVISSSTE el organismo encargado de establecer, administrar y operar un sistema de financiamiento, para que los trabajadores del Estado puedan obtener un crédito barato y suficiente, para adquirir la vivienda, su objeto se traduce en regular una situación de justicia social, para proteger a la clase trabajadora que labora para el Estado.

"Por tanto, si el FOVISSSTE fue creado para realizar una función proteccionista de los intereses de los trabajadores al servicio del Estado, como rama del derecho social, le resulta aplicable con mayor amplitud posible la teoría de la prueba dinámica de la prueba, por estar dotado por el Estado de un objeto tuitivo de los servidores públicos federales, de una organización e infraestructura, de un presupuesto, de recursos materiales y humanos, e incluso, de una estructurada logística para elaborar proyectos de los programas anuales, normas, políticas, y procedimientos en materia de otorgamiento de crédito, todo lo cual le permite la formación de expedientes, archivos, libros de contabilidad, programas informáticos, etcétera, y su constante actualización, para determinar, cuantas veces sea necesario el estado en que se encuentren las cuentas de cada trabajador que haya obtenido un crédito con la institución.

"En cambio, para el trabajador no se presenta tal facilidad, porque no cuenta con la infraestructura, organización y los apoyos para llevar en orden la documentación generada durante varios años, de modo que para hacerlo requiere aplicar mayor tiempo, enfrentar más inconvenientes y sufrir incomodidades.

"Esto evidencia que el trabajador se encuentra en una situación clara de desventaja frente al referido organismo, y por eso forma parte del grupo social sujeto a protección con el régimen jurídico establecido."

Lo anterior permite advertir que, las reglas de distribución de la carga de la prueba establecidas por este Pleno de Circuito en la jurisprudencia PC.I.C. J/5 C (10a.) partieron del reconocimiento de que el actor (trabajador) se encuentra en una clara posición de desventaja en juicio frente al FOVISSSTE.

Sin embargo, esa finalidad y esfuerzo de este Pleno de Circuito (en su anterior integración) quedaría frustrada si ante la ausencia de conceptos de

violación específicos sobre el tema probatorio, el órgano jurisdiccional se limitara a atestiguar de manera silente la inaplicación de la jurisprudencia.

En consecuencia, resulta válido sostener que cuando la responsable inobserve la jurisprudencia PC.I.C. J/5 C (10a.) de este Pleno de Circuito, en perjuicio del trabajador; esto es, cuando fije la carga de la prueba de manera incorrecta, estará dejando al actor (acreditado) en evidente indefensión, ya que dicho error se traduce en que a este último se le imponga una carga probatoria que no le correspondía y que le era prácticamente imposible satisfacer, dada la clara posición de desventaja social que guarda frente al FOVISSSTE.

Ante ello, los órganos de amparo deben subsanar el error de la autoridad responsable, **aunque el trabajador haya omitido la formulación de algún motivo de disenso encaminado a controvertir la manera en que aquélla distribuyó la carga de la prueba**.

De lo contrario, los tribunales de control constitucional dejarían incólume la referida infracción, a pesar de la existencia de jurisprudencia firme que demuestra la violación cometida en perjuicio del trabajador, lo cual agravaría de manera sensible la situación de este último, cuando lo cierto es que la figura de la suplencia de la queja tiene como propósito esencial mejorar las defensas de las personas que se ubican en una situación de desigualdad –como los trabajadores en los casos que dieron lugar a la jurisprudencia PC.I.C. J/5 C (10a.) de este Pleno de Circuito y a la presente contradicción de tesis– con el afán de que se observen y respeten sus derechos fundamentales.

En mérito de lo expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia obligatoria el criterio que a continuación se sustenta:

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL AMPARO. PROCEDE EN FAVOR DEL ACREDITADO CUANDO LA RESPONSABLE DISTRIBUYE INDEBIDAMENTE LA CARGA DE LA PRUEBA EN LOS JUICIOS SEGUIDOS CONTRA EL FOVISSSTE CON LA PRETENSIÓN DE QUE SE DECLARE PAGADO EL CRÉDITO HIPOTECARIO [APLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA PC.I.C. J/5 C (10a.) (*)]. Este Pleno de Circuito en la jurisprudencia indicada, de título y subtítulo: "FOVISSSTE. SI RECIBIÓ DESCUENTOS HECHOS AL SALARIO DE UN TRABAJADOR ACREDITADO PARA PAGAR AL BANCO COACREEDOR, TIENE LA CARGA DE PROBAR LA ENTREGA.", definió las reglas de distribución de la carga de la prueba sobre la aplicación de los descuentos realizados al salario del trabajador acreditado, en los juicios seguidos contra el FOVISSSTE con la pretensión de que se declarare completamente pagado el crédito otorgado por dicho organismo, en cofinanciamiento con una institución bancaria.

Este Pleno de Circuito considera necesario, sin embargo, emitir un criterio complementario que permita suplir la deficiencia de la queja, ante la eventualidad de que la autoridad responsable distribuya equivocadamente la carga de la prueba y el acreditado omita combatir adecuadamente esa infracción, toda vez que, al existir jurisprudencia que define claramente las reglas bajo las cuales debe distribuirse dicha carga en esos asuntos, su inobservancia representa una violación evidente de la ley que deja sin defensa al quejoso acreditado.

Por lo expuesto y fundado en los artículos 94, séptimo párrafo y 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 216, segundo párrafo, 217, segundo párrafo, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se resuelve:

PRIMERO.—Debe declararse sin materia la presente contradicción de tesis por lo que hace al tema de la carga de la prueba, toda vez que el mismo fue materia de la contradicción de tesis 10/2013.

SEGUNDO.—Es inexistente la contradicción de tesis entre los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los juicios de amparo 378/2013 y 688/2012, respectivamente.

TERCERO.—Sí existe contradicción de criterios entre los sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado al resolver los juicios de amparo directo 625/2012 y 627/2012, con los sustentados por el Segundo, Séptimo, Décimo Segundo y Décimo Cuarto Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los juicios de amparo directo 411/2012 y 57/2013; 86/2013; 366/2012; 671/2012, 867/2012 y 129/2013, respectivamente.

CUARTO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por este Pleno de Circuito, en términos del último considerando de esta ejecutoria.

QUINTO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y por vía electrónica a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvió el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, por **mayoría** de doce votos de los Magistrados Marco Antonio Rodríguez Barajas, Luz Delfina Abitia Gutiérrez, Francisco Javier Sandoval López (ponente), Mauro Miguel Reyes Zapata, María Soledad Hernández Ruiz de Mosqueda, Ismael Hernández Flores, Roberto Ramírez Ruiz, José Juan Bracamontes Cuevas, Gonzalo Arredondo Jiménez, J. Jesús Pérez Grimaldi (presidente), Indalfer Infante Gonzales y Benito Alva Zenteno, **con el voto en contra** de las Magistradas Ana María Serrano Oseguera y María Concepción Alonso Flores; lo resolvieron los Magistrados que integran el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito.

"**En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de los numerales 54, 55, 56 y 62 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y archivos, se hace CONSTAR que en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos, coincidiendo en todo lo demás con el original que se tuvo a la vista.**

Nota: La tesis de jurispridencia 2a./J. 120/2015 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 663.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 13 de noviembre de 2015 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto particular que emite la Magistrada María Concepción Alonso Flores en la contradicción de tesis 6/2014 del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito.

De conformidad con los artículos 42 y 43 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Integración y Funcionamiento de los Plenos de Circuito, la suscrita emite voto particular en los términos siguientes:

Antecedentes que dan origen al voto particular.

- El turno de la presente contradicción de tesis correspondió originalmente al Magistrado Neófito López Ramos, quien presentó un proyecto de contradicción cuyos puntos resolutivos fueron los siguientes: "PRIMERO. Debe declararse sin materia la presente contradicción de tesis por lo que hace al tema de la carga de la prueba, toda vez que el mismo fue materia de la contradicción de tesis 10/2013.—SEGUNDO. Es inexistente la contradicción de tesis entre los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los juicios de amparo 378/2013 y 688/2012, respectivamente.—TERCERO. Sí existe contradicción de criterios entre los sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado al resolver los juicios de amparo directo 625/2012 y 627/2012, con los sustentados por el Segundo, Séptimo, Décimo Segundo y Décimo Cuarto Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los juicios de amparo directo 411/2012 y 57/2013, 86/2013, 366/2012, 671/2012, 867/2012 y

129/2013.—CUARTO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por el Pleno de Circuito, en términos del último considerando de esta ejecutoria."

- Sin que dicho proyecto haya alcanzado mayoría.

- La contradicción de tesis fue returnada al Magistrado Francisco Javier Sandoval López, quien presentó un proyecto en el sentido de resolver: "PRIMERO. Debe declararse sin materia la presente contradicción de tesis por lo que hace al tema de la carga de la prueba, toda vez que el mismo fue materia de la contradicción de tesis 10/2013.—SEGUNDO. Es inexistente la contradicción de tesis entre los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los juicios de amparo 378/2013 y 688/2012, respectivamente.—TERCERO. Sí existe contradicción de criterios entre los sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado al resolver los juicios de amparo directo 625/2012 y 627/2012, con los sustentados por el Segundo, Séptimo, Décimo Segundo y Décimo Cuarto Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los juicios de amparo directo 411/2012 y 57/2013, 86/2013, 366/2012, 671/2012, 867/2012 y 129/2013.—CUARTO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por el Pleno de Circuito, en términos del último considerando de esta ejecutoria."

- La tesis propuesta en dicha resolución es del rubro siguiente: "SUPLENCIA DE LA QUEJA. SE ENCUENTRA AUTORIZADA A FAVOR DEL ACREDITADO CUANDO LA RESPONSABLE FIJA INDEBIDAMENTE LA CARGA DE LA PRUEBA EN LOS JUICIOS SEGUIDOS CONTRA FOVISSSTE CON LA PRETENSIÓN DE QUE SE DECLARE PAGADO EL CRÉDITO HIPOTECARIO [APLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA PC.I.C. J/5(10a.)]."

- En sesión ordinaria de ocho de septiembre de dos mil quince, se resolvió la contradicción de tesis en el sentido propuesto, por mayoría de votos, contra el voto de la disidente María Concepción Alonso Flores y de la Magistrada Ana María Serrano Oseguera.

Parte expositiva y consideraciones del voto particular.

Respetuosamente, la suscrita disiento del criterio mayoritario, en atención a que, a mi parecer, se parte de una visión retrospectiva de la aplicación de la jurisprudencia PC.I.C. J/5 C (10a.), de rubro: "FOVISSSTE. SI RECIBIÓ DESCUENTOS HECHOS AL SALARIO DE UN TRABAJADOR ACREDITADO, PARA PAGAR AL BANCO COACREEDOR, TIENE LA CARGA DE PROBAR LA ENTREGA.", del Pleno de este Primer Circuito.

Lo anterior, porque los asuntos que dieron origen a la citada jurisprudencia ya habían sido resueltos por los Tribunales Colegiados contendientes, que dieron origen a la contradicción de tesis respectiva, y si en aquéllos no se hizo una correcta distribución de la carga probatoria, constituyen cosa juzgada; en consecuencia, ya no podía suplirse la deficiencia de la queja con base en el criterio de la jurisprudencia que se emite al resolver la presente contradicción de tesis.

Ahora bien, tocante a los asuntos que, en su caso, estuvieran pendientes de resolución, relacionados con el tema que trata la citada jurisprudencia PC.I.C. J/5 C (10a.), no se justificaría la suplencia de la queja deficiente a que se refiere la ejecutoria de contradicción en estudio, toda vez que no se dejaría en estado de indefensión a los quejosos, puesto que en los conceptos de violación que en su caso formularan en el juicio de amparo, sólo tendrían que invocar la transgresión al criterio jurisprudencial que emitió este Pleno de Circuito relativo a la distribución de la carga probatoria, respecto de los pagos realizados al FOVISSSTE.

De ahí que la visión del proyecto sea retrospectiva, puesto que parte de un principio de utilidad de la jurisprudencia por contradicción de tesis número PC.I.C. J/5 C (10a.), la cual puede ser invocada en cualquier asunto relacionado con el tema que aborda.

Por otro lado, tampoco comparto el criterio de la mayoría, puesto que la interpretación que se realiza de la fracción VI del artículo 79 de la Ley de Amparo, traería implícito que en cualquier otro caso en que exista jurisprudencia de observancia obligatoria y la autoridad responsable no la aplique, deberá suplirse la queja deficiente, pues el criterio específico que se sostuvo en la jurisprudencia por contradicción emitida, podría ser aplicable a otros supuestos diversos a los que se trata en la misma.

Al respecto, cabe destacar que la fracción I del artículo 79 de la Ley de Amparo, prevé la suplencia de la deficiencia de la queja –en cualquier materia– en los casos en los que el acto reclamado se funde en normas generales que han sido consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos de Circuito, y determina que la jurisprudencia de los Plenos de Circuito sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales del circuito correspondientes; luego, a criterio de la suscrita, si bien la fracción VI refiere que debe suplirse la queja cuando existan violaciones evidentes que dejaran al quejoso sin defensa por afectar derechos previstos en el artículo 1o. de la Ley de Amparo, tal fracción debe interpretarse conjuntamente con la fracción I, esto es, la suplencia de la queja opera cuando el acto reclamado se funde en leyes inconstitucionales y, por ello, se cause una violación evidente al quejoso. Mas no tratándose de temas de legalidad, como lo es la distribución de la carga de la prueba.

"**En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de los numerales 54, 55, 56 y 62 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, se hace CONSTAR que en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos, coincidiendo en todo lo demás con el original que se tuvo a la vista.**"

Este voto se publicó el viernes 13 de noviembre de 2015 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL AMPARO. PROCEDE EN FAVOR DEL ACREDITADO CUANDO LA RESPONSABLE DISTRIBUYE INDEBIDAMENTE LA CARGA DE LA PRUEBA EN LOS JUICIOS SEGUIDOS CONTRA EL FOVISSSTE CON LA PRETENSIÓN DE QUE SE DECLARE PAGADO EL CRÉDITO HIPOTECARIO [APLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA PC.I.C. J/5 C (10a.) (*)]. Este Pleno de Circuito en la jurisprudencia indicada,

Nota (*) La tesis de jurisprudencia PC.I.C. J/5 C (10a.) citada, aparece publicada en el *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 II, agosto de 2014, página 1346.

de título y subtítulo: "FOVISSSTE. SI RECIBIÓ DESCUENTOS HECHOS AL SALARIO DE UN TRABAJADOR ACREDITADO PARA PAGAR AL BANCO COACREEDOR, TIENE LA CARGA DE PROBAR LA ENTREGA.", definió las reglas de distribución de la carga de la prueba sobre la aplicación de los descuentos realizados al salario del trabajador acreditado, en los juicios seguidos contra el FOVISSSTE con la pretensión de que se declarare completamente pagado el crédito otorgado por dicho organismo, en cofinanciamiento con una institución bancaria. Este Pleno de Circuito considera necesario, sin embargo, emitir un criterio complementario que permita suplir la deficiencia de la queja, ante la eventualidad de que la autoridad responsable distribuya equivocadamente la carga de la prueba y el acreditado omita combatir adecuadamente esa infracción, toda vez que, al existir jurisprudencia que define claramente las reglas bajo las cuales debe distribuirse dicha carga en esos asuntos, su inobservancia representa una violación evidente de la ley que deja sin defensa al quejoso acreditado.

PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.
PC.I.C. J/16 C (10a.)

Contradicción de tesis 6/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo, Tercero, Séptimo, Décimo Segundo y Décimo Cuarto, todos en Materia Civil del Primer Circuito. 8 de septiembre de 2015. Mayoría de doce votos de los Magistrados Marco Antonio Rodríguez Barajas, Luz Delfina Abitia Gutiérrez, Francisco Javier Sandoval López, Mauro Miguel Reyes Zapata, María Soledad Hernández Ruiz de Mosqueda, Ismael Hernández Flores, Roberto Ramírez Ruiz, José Juan Bracamontes Cuevas, Gonzalo Arredondo Jiménez, J. Jesús Pérez Grimaldi (presidente), Indalfer Infante Gonzales y Benito Alva Zenteno. Disidentes: Ana María Serrano Oseguera y María Concepción Alonso Flores. Ponente: Francisco Javier Sandoval López. Secretario: Arturo Alberto González Ferreiro.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los amparos directos 411/2012 y 57/2013, el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los amparos directos 625/2012 y 627/2012, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 86/2013, el sustentado por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 366/2012, y el diverso sustentado por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los amparos directos 671/2012, 867/2012 y 129/2013.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de noviembre de 2015 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 17 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SUSPENSIÓN DEFINITIVA. PROCEDE CONCEDERLA RESPECTO DE LOS EFECTOS DEL ARTÍCULO 17 DE LA LEY NÚMERO 287 DE PENSIONES DEL ESTADO DE VERACRUZ, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 21 DE JULIO DE 2014, EN VIGOR AL SIGUIENTE DÍA, CON INDEPENDENCIA DE QUE AL RECLAMARSE NO SE HAYAN ACTUALIZADO LOS SUPUESTOS TEMPORALES DE SU ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 3/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y SEGUNDO, AMBOS EN MATERIA DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO. 22 DE SEPTIEMBRE DE 2015. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JORGE SEBASTIÁN MARTÍNEZ GARCÍA, HUGO ARTURO BAIZÁBAL MALDONADO, JORGE TOSS CAPISTRÁN, MARÍA ISABEL RODRÍGUEZ GALLEGOS Y MARTÍN JESÚS GARCÍA MONROY. PONENTE: HUGO ARTURO BAIZÁBAL MALDONADO. SECRETARIO: ISRAEL PALESTINA MENDOZA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia**. Este Pleno Especializado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito es competente para conocer de la denuncia de la posible contradicción de tesis, tomando en cuenta lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo vigente, y en los considerandos **segundo, cuarto** y en los artículos 3o. y 5o. del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, en vigor a partir del uno de marzo de dos mil quince.

SEGUNDO.—**Legitimación**. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, en razón de que fue formulada por los integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del propio circuito; órgano jurisdiccional que emitió uno de los criterios en disputa.

TERCERO.—**Criterios contendientes**. A fin de estar en aptitud de resolver esta denuncia de contradicción de tesis, es necesario tener presente los antecedentes de los asuntos en los que se emitieron los criterios que se denuncian como opositores, así como las consideraciones en que éstos se sustentan:

I.- Del contenido del incidente en revisión en materia de trabajo 70/2015, índice del **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito**, resuelto en sesión de veinte de marzo de dos mil quince, se advierte lo siguiente:

El quejoso, en su demanda, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra del procedimiento para la emisión, aprobación, promulgación, publicación y ejecución de la Ley 287 de Pensiones del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial el veintiuno de julio de dos mil catorce y solicitó además, la suspensión respecto de la ejecución de estos actos reclamados. Dicha ley la impugnó como autoaplicativa como trabajador activo al Servicio de la **********.

La Juez de Distrito del conocimiento, dictó resolución interlocutoria en dicho asunto, en la que negó la suspensión definitiva de los actos reclamados.

Inconforme con esa determinación, el quejoso interpuso recurso de revisión, cuyo conocimiento correspondió al citado Tribunal Colegiado, quien dictó resolución en el sentido de modificar la interlocutoria a fin de conceder la suspensión definitiva solicitada, bajo la siguiente consideración:

"QUINTO.—Son fundados los agravios oportunamente transcritos.—En efecto, de las consideraciones que sostienen la interlocutoria recurrida, queda de relieve que la Juez de Distrito, por cuanto hace al acto de aplicación y ejecución de la Ley 287 de Pensiones del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el veintiuno de julio de dos mil catorce, en vigor a partir del día veintidós siguiente, decidió negar la suspensión definitiva bajo el argumento de que los artículos que prevén la cuota obligatoria que debe aportar el quejoso como trabajador de la **********, ya le fueron aplicados según el recibo de pago anexo a la demanda de garantías, en el que aparece un descuento por el importe de $**********, por el concepto 'CUOTA del IPE' y tal conclusión es incorrecta, dice el recurrente, porque debió concederle la medida cautelar en aras de impedir que se produzcan en su esfera jurídica los efectos y consecuencias del artículo 17, de dicha ley, esto es, para que no se le aplique el descuento del 12% de su sueldo de cotización y se le siga descontando únicamente el 11% mensual, toda vez que se satisfacen los requisitos previstos por el artículo 128, de la vigente Ley de Amparo.—Y tiene razón.—Es así, teniendo en cuenta que el examen que este Tribunal Colegiado realiza a la demanda de garantías relativa, pone de relieve que el quejoso y recurrente reclamó la inconstitucionalidad del artículo 17 de la ya mencionada Ley de Pensiones del Estado de Veracruz; tal dispositivo legal contempla:—'Artículo 17. El importe de las cuotas a cargo de los trabajadores a que se refiere el

artículo anterior será el equivalente a 12% del sueldo de cotización.'.—Por su parte, el artículo segundo transitorio del cuerpo de leyes en comento, establece:—'Transitorio Segundo. Quedan abrogadas la Ley Número 20 de Pensiones del Estado de Veracruz publicada en la Gaceta Oficial Número 135 del 9 de noviembre de 1996, el Decreto Número 2 por el que se reforma y adiciona diversos artículos de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz publicado en la Gaceta Oficial Número Extraordinario 356 del 26 de noviembre de 2007, el Decreto Número 538 por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Pensiones del Estado publicado en la Gaceta Oficial Número Extraordinario 51 del 11 de febrero de 2009 y el Decreto Número 241 que reforma el artículo 112 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz publicado en la Gaceta Oficial Número 59 del 11 de febrero de 2014. Así mismo, quedan abrogadas todas aquellas disposiciones que se opongan al presente ordenamiento.'.—De los numerales antes transcritos, este órgano judicial arriba a la conclusión de que el incremento en el importe de las cuotas a cargo de los trabajadores en activo que será el equivalente al 12% del sueldo de cotización, implica una ejecución directa en la esfera jurídica del quejoso, con la sola entrada en vigor de dicha norma y cuyos efectos se prolongarán en tanto periódicamente se le realicen los descuentos sobre el sueldo de cotización, máxime que a virtud del artículo transitorio segundo, quedan abrogadas todas aquellas disposiciones que se opongan a ese ordenamiento; por ende, es claro que el supracitado artículo 17 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz, regula la nueva situación jurídica del impetrante del amparo, de tal suerte que su aplicación inició con la entrada en vigor de dicha ley y sus efectos, se itera, se prolongan en tanto en forma periódica, sobre su sueldo de cotización, se le realice el descuento de la cuota relativa (del 12%) incrementado en un 1% en relación a la ley derogada.—Por ende, se estima incorrecta la apreciación de la Juez de Distrito, en cuanto a que se trata de un acto consumado, porque ya se aplicaron al quejoso las normas reclamadas, como así se desprendía del recibo de pago allegado en donde consta el descuento a título de 'Cuota del IPE'; habida cuenta que los efectos de la suspensión por las razones antes detalladas, sí pueden resentirse respecto de prestaciones a futuro, precisamente porque la norma se prolongará en su aplicación de manera periódica.—Pero aún más, si el descuento a que aludió la Juez de amparo –según dijo, acreditado con el talón de pago relativo– corresponde a la primera quincena del mes de agosto de dos mil catorce, evidente resulta que para esa fecha aún no se aplicaba al impetrante del amparo la norma que se comenta, toda vez que el artículo Transitorio Sexto de la tantas veces mencionada Ley 287 de Pensiones del Estado, textualmente dispone:—'Transitorio Sexto.—Las cuotas con cargo para los trabajadores en transición serán de un porcentaje de su sueldo de cotización de acuerdo con la siguiente tabla:

‘Año	Porcentaje
‘2014	11.00%
‘2015	11.50%
‘2016 en adelante	12.00%.’

"Luego entonces, no puede hablarse de actos consumados, pues si el aumento de la cuota de los trabajadores en transición es a partir del año 2015 (11.50%), es claro que en la primera quince de agosto de 2014 este incremento aún no se le aplicaba.—Ahora bien, a juicio de este Tribunal Colegiado, en el caso procede conceder la suspensión definitiva solicitada por reunirse los requisitos que exige el artículo 128, de la vigente ley de la materia.—Ello es así, toda vez que el impetrante del amparo solicita la concesión de la medida suspensional, quedando satisfecha la exigencia prevista en la fracción I, del dispositivo legal en comento.—En lo tocante al requisito contemplado en la diversa fracción II, de ese mismo numeral, consistente en que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, se estima que también se satisface.—Cabe destacar, en principio, que resulta de explorado derecho que el orden público y el interés social son conceptos que adquieren forma a partir de la valoración que haga el juzgador del caso en concreto y a las circunstancias específicas del hecho; es decir, constituyen conceptos jurídicos indeterminados, cuyo contenido sólo puede ser delimitado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento que se realice la valoración.—En efecto, el orden público y el interés social son nociones íntimamente vinculadas en tanto el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población, mientras que el segundo se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad, o bien, evitarle a aquélla algún mal, desventaja o trastorno.—Así, por disposiciones de orden público debe entenderse aquellas contenidas en los ordenamientos legales cuyo fin inmediato y directo sea tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio; y por interés social debe considerarse el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva, o bien, le evite un trastorno o un mal público.—Merece ser citada la jurisprudencia que se comparte con el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible con el número I.3o.A. J/16, en la página trescientos ochenta y tres, Tomo V, enero de 1997, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyos rubro y texto dicen:—‘SUSPENSIÓN, NOCIONES DE ORDEN PÚBLICO Y DE INTERÉS SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA.’ (se transcribe texto).—Ahora bien, el referido artículo 17 de la ley tildada de inconstitucional, prevé un incremento del 1% respecto del sueldo de cotización que percibe la

parte quejosa, lo que tiene un impacto directo en su derechos tanto laborales como de propiedad al ser el sueldo devengado una propiedad del trabajador, por lo que se considera que la aplicación de tal disposición causaría perjuicios de difícil reparación a la parte incidentista.—Por otra parte, de concederle la medida cautelar solicitada no se seguiría perjuicio al interés social, toda vez que ningún agravio se causaría a la sociedad en razón de que el Estado, a través del Instituto de Pensiones, continuaría percibiendo el 11% de los sueldo de cotización y en su caso, de no obtenerse la protección constitucional que solicita el incidentista, estaría en aptitud de ejercer los actos correspondientes para actualizar la situación del pago de las cuotas relativas, como tampoco se contravienen disposiciones de orden público, dado que no se trastocan normas inmersas en ordenamientos cuyo objetivo directo sea proteger derechos de la colectividad en aras de evitarle a ésta algún trastorno o procurarle determinado beneficio.—En esta medida, al estimar que en el caso a estudio, no se causa ningún daño a la sociedad con la medida suspensional y, por el contrario, que los daños que pudiera resentir la parte incidentista son de difícil reparación, es por lo que, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley de Amparo vigente, se considera procedente conceder la suspensión definitiva para que se impidan o no se produzcan los efectos y consecuencias del artículo 17, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz, en la esfera jurídica del quejoso, lo que significa que no se le aplique el descuento del 12% del sueldo de cotización por concepto de la cuota que tal norma establece a cargo de los trabajadores, sino que se le siga descontando únicamente el 11% de su sueldo básico mensual, hasta en tanto se resuelva el fondo del presente asunto.—Al caso merece ser citada la tesis de jurisprudencia que se comparte con el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable con el número I.7o.A.3 K, en la página cuatrocientos uno, Tomo VIII, julio de mil novecientos noventa y ocho, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:—'SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. PROCEDE TRATÁNDOSE DE LEYES AUTOAPLICATIVAS.'—(se transcribe texto).—La medida cautelar se concede sin necesidad de otorgar garantía de conformidad con el artículo 132, de la vigente Ley de Amparo, toda vez que atendiendo la naturaleza del acto reclamado, no causa daños o perjuicios a terceros interesados dado que no existen en el presente asunto."

II.- Los incidentes en revisión en materia de trabajo 323/2014, 338/2014, 60/2015 y 75/2015, del índice del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito**, resueltos en sesiones de doce de febrero, cuatro y once de junio de dos mil quince, revelan los siguientes antecedentes:

Los quejosos, en sus respectivas demandas, solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal en contra del procedimiento para la expedición,

aprobación, promulgación, publicación y ejecución de la Ley 287 de Pensiones del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial el veintiuno de julio de dos mil catorce y solicitaron además, la suspensión respecto de la ejecución de estos actos reclamados. Dicha ley se reclamó como autoaplicativa y los quejosos resultaron ser trabajadores activos al servicio de la **********, así como de la **********.

El Juez de Distrito del conocimiento, dictó resolución interlocutoria, en la que resolvió negar la suspensión definitiva de los actos reclamados.

Inconformes con esa determinación, los respectivos quejosos interpusieron recurso de revisión, cuyo conocimiento correspondió al mencionado Tribunal Colegiado, el que dictó resolución en el sentido de confirmar la interlocutoria recurrida y negar la suspensión definitiva de los actos reclamados.

La parte que interesa de las resoluciones dictadas en los incidentes en revisión en materia de trabajo 323/2014, 338/2014, 60/2015 y 75/2015, de la que se transcribe sólo la primera de ellas, en obvio de repeticiones y por economía procesal en tanto que resultan ser idénticas, dice a la letra:

"Cierto, es evidente que entre los preceptos reclamados por la parte quejosa, se invoca el contenido del artículo 17 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz, en que se establece el incremento en el importe de las cuotas a cargo de los trabajadores en activo, que será el equivalente al 12% del sueldo de cotización, sin embargo tal precepto tampoco implica una ejecución directa en la esfera jurídica del quejoso con la sola entrada en vigor de dicha norma.—En esa medida, aun y cuando se hallan satisfechos los requisitos a que alude el artículo 128 de la Ley de Amparo, pues se trata de trabajadores en activo que solicitan el otorgamiento de la suspensión de los actos reclamados, sin que en el caso se contravengan disposiciones de orden público; conviene precisar qué debe entenderse por interés social y orden público.—En esa línea de pensamiento debe precisarse que el referido artículo 17 de la ley que se tilda de inconstitucional, si bien prevé un aumento en primer término del cero punto cinco por ciento y al año siguiente del 1% (uno por ciento) del importe de la cuota que los trabajadores deben aportar para cubrir las prestaciones previstas en esa ley, esto es, de un 11% (once por ciento) que la anterior legislación de esa materia contemplaba, ahora se ha aumentado en la nueva ley a un 12% (doce por ciento).—Sin embargo, debe estimarse que la determinación del Juez de Distrito de negar la suspensión definitiva por cuanto a la aplicación de dicho precepto, resulta jurídica, pues, en la fecha en que se resolvió dicho incidente que lo fue el quince de octubre de dos mil catorce, la aplicación del descuento aún no se materializaba, si se toma en cuenta para ello,

como lo consideró el Juez de Distrito que del contenido del artículo sexto transitorio se desprende que la aplicación del precepto en cita entraría en vigor a partir del año dos mil quince y dos mil dieciséis, respectivamente, por lo cual no resultaba jurídico otorgar la suspensión respecto de un acto no materializado, incluso, en periodo de *vacatio legis*.—Además conforme al contenido del artículo 154 de la Ley de Amparo, los inconformes tienen expedito su derecho para de considerarlo procedente acudir ante el Juez de Distrito solicitando en forma superveniente la modificación o revocación de la negativa de suspensión por cuanto hace al precepto en cita, ello hasta antes del dictado de la sentencia ejecutoriada.—Por ende, es inconcuso que el artículo 17 de la Ley de Pensiones local, aun cuando regula una nueva situación jurídica, lo cierto es que su aplicación al momento de la resolución incidental no se materializaba y por tanto, el eventual perjuicio no se inició por la sola entrada en vigencia.—Así debe estimarse que, en el caso debe confirmarse la resolución recurrida y negar la suspensión solicitada por cuanto ve a los preceptos de la Ley del Instituto de Pensiones del Estado." (Fojas 56 a 89 del expediente de C.T. 3/2015)

CUARTO.—**Justificación al análisis de los criterios contendientes**. Cabe señalar que el hecho de que los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia de Trabajo del propio circuito, no hayan sido expuestos formalmente como tesis; es decir, que se encuentren redactados y publicados conforme a lo dispuesto por los artículos 218 y 219 de la Ley de Amparo, no es obstáculo para que este Pleno Especializado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito se ocupe de la denuncia de la posible contradicción de tesis de que se trata, pues a fin de que se determine su existencia, basta que se adopten criterios discrepantes al resolver sobre un mismo punto de derecho.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 27/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página setenta y siete, Tomo XIII, abril de dos mil uno, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes:

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

que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."

Asimismo, por su contenido jurídico, sirve la jurisprudencia 2a./J. 94/2000, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página trescientos diecinueve, Tomo XII, noviembre de dos mil, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados."

QUINTO.—**Elementos necesarios para determinar si existe o no la contradicción de tesis**. En congruencia con lo anterior, partiendo de que la finalidad de la contradicción de tesis es crear seguridad jurídica, resolviendo los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, independientemente de que las cuestiones fácticas

sean exactamente iguales, debe determinarse si existe la contradicción de criterios denunciada, pues ello constituye un presupuesto necesario para estar en posibilidad de resolver cuál de las posturas contendientes debe, en su caso, prevalecer.

Al respecto, es importante destacar que para que exista contradicción de tesis se requiere que los Tribunales Colegiados, al resolver los asuntos materia de la denuncia, hayan:

1. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean; y

2. Llegado a conclusiones encontradas respecto de la solución de la controversia planteada.

En ese sentido, se pronunció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 72/2010, consultable en la página siete, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos

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

SEXTO.—**Existencia de la contradicción de criterios**. Por otra parte, debe decirse que este Pleno Especializado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, considera que en el caso sí existe la contradicción de criterios entre los Tribunales Primero y Segundo en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, y ello en razón de las consideraciones que enseguida se exponen:

El **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del propio Circuito**, sostiene que con base en el artículo 148 de la Ley de Amparo, es procedente conceder la suspensión definitiva para que no se aplique al quejoso el descuento del 12% (doce por ciento) que establece el artículo 17 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz, por considerar que el mencionado precepto prevé un incremento del 11% al 12% sobre el sueldo de cotización que percibe el quejoso, causándole perjuicios irreparables, pues tiene un impacto directo en

sus derechos laborales y de propiedad, al ser el sueldo devengado una pertenencia del trabajador, precisando además, que con la medida cautelar no se causaría daño alguno a la sociedad, en razón de que el Estado, a través del Instituto de Pensiones, continuaría percibiendo el 11% del sueldo del trabajador. Lo anterior, aun cuando al momento en que el Juez de Distrito resolvió sobre esa medida cautelar dicho precepto legal no se había aplicado al quejoso. Es decir, la norma aún no se había aplicado al peticionario del amparo.

En cambio, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del mismo circuito**, sostiene que no es procedente otorgar la suspensión definitiva, por considerar que en la fecha en que el Juez de Distrito resolvió sobre la medida cautelar el incremento establecido en el artículo 17 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz, aún no se materializaba, pues consideró que la aplicación del mencionado precepto se llevará a cabo hasta el dos mil dieciséis y, por consiguiente, no sufren perjuicio alguno los quejosos por la sola entrada en vigor de la norma, por estar en *vacatio legis*, quedando expeditos los derechos de los quejosos para solicitar la modificación de la suspensión por hecho superveniente.

SÉPTIMO.—**Punto de contradicción**. Conforme a los elementos fácticos y jurídicos antedichos, el punto de contradicción consiste en determinar si procede o no conceder la suspensión definitiva, respecto de los efectos de la Ley 287 de Pensiones del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial de la propia entidad el veintiuno de julio de dos mil catorce, en específico, del artículo 17; teniendo como presupuesto el hecho de que al momento en que el Juez de Distrito se pronuncia sobre la medida cautelar aún no se ha aplicado al trabajador el incremento contemplado en dicha norma. O dicho en otra forma, al resolverse sobre la suspensión definitiva por el Juez de Distrito, aún no se materializaba la aplicación del descuento relativo sobre la esfera jurídica del quejoso, por no haber entrado aún en vigor la norma.

OCTAVO.—**Decisión**. Este Pleno de Circuito considera que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que a continuación se define, tomando en cuenta tanto lo determinado por los quejosos –en donde señalaron cuándo resentirían el perjuicio de la reforma a la ley– y lo decidido respecto de ello, por lo Jueces y por los Tribunales Colegiados contendientes; lo anterior con el objeto de brindar seguridad jurídica a los justiciables, atendiendo al criterio establecido por la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial 4a./J. 2/94, consultable en la página diecinueve de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 74, febrero de 1994, materia común, Octava Época, de voz y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO TIENE QUE RESOLVERSE INVARIABLEMENTE DECLARANDO QUE DEBE PREVALECER UNO DE LOS CRITERIOS QUE LA ORIGINARON, PUESTO QUE LA CORRECTA INTERPRETACIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO PUEDE LLEVAR A ESTABLECER OTRO.—La finalidad perseguida por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 197-A de la Ley de Amparo, al otorgar competencia a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver las contradicciones de tesis que surjan entre los Tribunales Colegiados de Circuito, estableciendo cuál tesis debe prevalecer, es la de preservar la unidad en la interpretación de las normas que integran el orden jurídico nacional, fijando su verdadero sentido y alcance, lo que, a su vez, tiende a garantizar la seguridad jurídica; tan importante y trascendental propósito se tornaría inalcanzable si se llegara a concluir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está obligada, inexorablemente, a decidir en relación con el criterio que se establece en una de las tesis contradictorias, a pesar de considerar que ambas son incorrectas o jurídicamente insostenibles. Por consiguiente, la Suprema Corte válidamente puede acoger un tercer criterio, el que le parezca correcto, de acuerdo con el examen lógico y jurídico del problema, lo que es acorde, además, con el texto de las citadas disposiciones en cuanto indican que la Sala debe decidir '...cuál tesis debe prevalecer', no, cuál de las dos tesis debe prevalecer."

En principio, es de señalarse que de conformidad con lo previsto en los artículos 128[1] y 147[2] de la Ley de Amparo, la suspensión del acto reclamado tiene por objeto detener, paralizar o mantener las cosas en el estado en que se encuentran al momento de presentar la demanda de amparo, a fin de preservar la materia del juicio hasta el momento en que se dicte la sentencia, para evitar que el acto reclamado, su ejecución o consecuencias, se consumen destruyendo la materia del juicio, o bien, produzcan daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso.

---

[1] "Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurran los requisitos siguientes:
"I. Que la solicite el quejoso; y
"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. …"

[2] "Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensional siga surtiendo efectos.
"Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo."

El otorgamiento de la referida medida cautelar está condicionado a la satisfacción de determinados requisitos como lo son, entre otros, que la solicite el agraviado, que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que puedan ocasionarse al agraviado, con la ejecución del acto reclamado.

El ejercicio de la facultad que la Ley de Amparo otorga al juzgador para decidir sobre la procedencia o no de conceder la suspensión, implica el examen cuidadoso y detallado de las circunstancias específicas del caso concreto, y su confrontación con los objetivos que a través de los requisitos legales exigidos para su otorgamiento se pretenda lograr. Ello cumpliendo con el artículo 128 antes citado, respecto de la dificultad de la reparación de esos daños y perjuicios, y en relación con la posible afectación que pueda sufrir el interés social y las disposiciones de orden público para evitar que la ejecución del acto reclamado torne a éste irreparablemente consumado y se destruya la materia del juicio de amparo, o bien, se produzcan consecuencias de tan difícil reparación, que se haga nugatoria la acción consagrada constitucionalmente para el respeto a los derechos que se estiman afectados por actos de autoridad.

Por otra parte, el artículo 129 de la Ley de Amparo, señala los casos en los cuales se entiende que se causa perjuicio al interés social y se contravienen normas de orden público; nociones que están íntimamente vinculadas entre sí, pues mientras que el primero tiende a la composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población; el segundo se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad, o bien, evitarle a aquélla alguna desventaja o trastorno.

Así, por disposiciones de orden público, deben entenderse aquellas contenidas en los ordenamientos legales cuyo fin, inmediato y directo, sea el de tutelar los derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja, o bien, para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio, y por interés social, debe considerarse el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva, o bien, le evite un trastorno o un mal público.

Tales presupuestos se tomaron en consideración y se tuvieron por acreditados por los Tribunales Colegiados contendientes en los asuntos sometidos a su potestad, puesto que el Primer Tribunal Colegiado en Materia de

Trabajo concedió la medida cautelar bajo el argumento, entre otros, de que no se causa perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público.

En tanto que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo consideró que se encontraban satisfechos los requisitos a que alude el artículo 128 de la Ley de Amparo, por tratarse de trabajadores en activo que solicitan el otorgamiento de la suspensión de los actos reclamados, sin que en el caso se contravengan disposiciones de orden público; empero, negó la suspensión definitiva solicitada en razón de que en la fecha en que el *a quo* pronunció la interlocutoria condigna aún no se materializaba la norma, porque se encontraba en *vacatio legis*, aunado a que los quejosos estaban en aptitud de solicitar la modificación de la suspensión por hecho superveniente.

Ahora bien, la Ley de Amparo indica en su artículo 128, que fuera de los casos en los que proceda la suspensión de oficio, podrá otorgarse la suspensión de los actos reclamados siempre que la solicite el quejoso; por lo que fuera de los casos de excepción, para que el juzgador de amparo esté en aptitud de emitir un pronunciamiento en relación con la suspensión de los actos reclamados, debe existir solicitud en ese sentido.

Este requisito también se tuvo por satisfecho en los asuntos abordados por los Tribunales Colegiados cuyos criterios antagónicos aquí se analizan, dado que se pronunciaron atendiendo ese presupuesto inmerso en la instancia constitucional respectiva.

Por su parte, el referido artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé dos puntos respecto de la suspensión. El primero consiste en que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión, de lo cual se desprende como presupuesto lógico que debe existir un acto reclamado, es decir, el acto jurídico de autoridad que presuntamente vulnere los derechos del quejoso. Y el segundo, consiste en que para conceder la suspensión se deberá tomar en cuenta la naturaleza del acto reclamado, de lo que se deriva la obligación de verificar si el acto es susceptible de suspenderse.

En el caso, los Tribunales Colegiados en cita tuvieron por cierta la existencia de la ley impugnada, porque el veintiuno de julio de dos mil catorce se publicó en el Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, y conforme a su numeral primero transitorio, entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Por otra parte, también debe tomarse en cuenta el concepto de los actos reclamados inminentes que ha formulado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la determinación sobre si resultan susceptibles de admitir suspensión.

Así, los **actos inminentes** deben entenderse como aquellos que aunque no existen al momento de interponerse la demanda de amparo, por ser consecuencia rigurosa de los existentes, amenazan de modo tan efectivo como éstos, los derechos que, como violados, señaló el quejoso en su demanda de amparo.

De manera que basta que los gobernados se ubiquen dentro del supuesto normativo para establecer que tarde o temprano los efectos de la norma se materializarán; y es precisamente aquí donde encuentra su teleología la suspensión de los actos reclamados. Y en este sentido, resulta orientadora la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página cinco mil novecientos noventa, Tomo LXIII, «Número 24», materia común, Quinta Época, del *Semanario Judicial de la Federación*, de rubro y texto:

"ACTOS DE INMINENTE REALIZACIÓN.—Si no se trata de actos futuros e inciertos, sino de actos de inminente realización, no es correcto, para negar la suspensión, aplicar la jurisprudencia que respecto de actos de aquella naturaleza, ha venido sustentando este Alto Tribunal."

Igualmente, resulta ilustrativa sobre el tema la tesis sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página ciento sesenta y uno, Tomo XXIV, «Número 2», materia común, Quinta Época, del *Semanario Judicial de la Federación*, bajo el rubro y texto siguientes:

"ACTOS FUTUROS.—No pueden considerarse así, para los efectos de la suspensión, aquellos cuya ejecución es inminente o segura, mediante determinadas condiciones que habrán de realizarse forzosamente."

Lo anterior se considera así, atendiendo la parte sustancial que respecto del tema de la suspensión del acto reclamado se vertió en la exposición de motivos en que se sustentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expidió la Ley de Amparo, presentada por la Cámara de Senadores en quince de febrero de dos mil once, que se consulta en la página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,[3] que en lo que al presente asunto interesa, es del siguiente texto:

[3] *http://www.sitios.scjn.gob.mx/leyamparo/*

"CÁMARA DE ORIGEN: SENADORES EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

"México, D.F. martes 15 de febrero de 2011.

"1. INICIATIVA DE SENADORES (DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS)

"Gaceta No. 208

"INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

"HONORABLE ASAMBLEA:

"Los suscritos Senadores JESÚS MURILLO KARAM, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y ALEJANDRO ZAPATA PEROGORDO, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad conferida en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 8o., fracción I, 164, 165 y 169 del Reglamento del Senado de la República, sometemos a la consideración de esta Soberanía la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

"EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

"Históricamente el juicio de amparo se ha constituido como el instrumento de control de constitucionalidad más importante dentro de nuestro sistema jurídico.

"En la actualidad, es el medio para cuestionar la constitucionalidad de la actuación de toda autoridad del Estado. Es al mismo tiempo, el mecanismo más eficaz que tienen los gobernados para evitar o corregir los abusos o equivocaciones del poder público que lesionan o vulneran los derechos fundamentales de las personas reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ...

"• Suspensión del acto reclamado.

"En el caso de la suspensión del acto reclamado, se establece un sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora, pero que cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvían su objetivo natural.

"Para tal efecto, se privilegia la ponderación que deban realizar los jueces entre la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social.

"En efecto, se dispone expresamente en el artículo 128 del texto del proyecto como elemento a considerar por parte de los jueces para el otorgamiento de la suspensión la apariencia de buen derecho, requisito éste reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo en las últimas décadas. Con ello se pretende lograr que la medida cautelar sea eficaz pero que por otro lado no se afecte el interés social, caso en el cual se deberá negar la suspensión. Asimismo, debe referirse que se llevó a cabo una revisión puntual de los supuestos que en términos de la ley se actualiza la afectación al interés social, ello con el propósito de dar mayor certeza a las partes en el juicio de amparo así como parámetros al Juez para resolver sobre la suspensión.

"Por otro lado, se prevén en el proyecto elementos mínimos formales y sustantivos que deben cumplir las resoluciones suspensionales, lo que facilita su control a través de los recursos que se prevén en el proyecto. Asimismo, se faculta al órgano jurisdiccional para solicitar documentos y ordenar las diligencias que considere convenientes para resolver sobre la suspensión definitiva."

Como se advierte, el establecimiento por parte del legislador ordinario de la institución de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, obedeció, entre otros objetivos, a lograr que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora, eliminando los abusos que la hicieran inalcanzable. Es decir, se eliminaron los obstáculos que pudieran hacer nugatoria la medida cautelar necesaria para preservar la materia del juicio de amparo;

por lo que en aras de esa teleología, se facultó al juzgador para que privilegiara la ponderación entre la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social.

Y esa teleología finalmente quedó establecida en el actual contenido del artículo 148 de la Ley de Amparo, que a la letra establece:

"Artículo 148. En los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso.

"En el caso en que se reclame una norma general con motivo del primer acto de su aplicación, la suspensión, además de los efectos establecidos en el párrafo anterior, se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación."

Además, el tópico relacionado con la procedencia de la medida cautelar respecto de los efectos o consecuencias de los actos reclamados, ya había sido explorado reiteradamente por el Máximo Tribunal Constitucional de nuestra Nación, según se colige del contexto de la jurisprudencia 2a./J. 111/2003, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página noventa y ocho, Tomo XVIII, diciembre de 2003, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de voz y texto:

"SUSPENSIÓN DEFINITIVA. CUANDO EL QUEJOSO ÚNICAMENTE SOLICITE LA MEDIDA CAUTELAR SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LOS ACTOS RECLAMADOS, EL JUEZ DE DISTRITO SOLAMENTE DEBE CONCEDER O NEGAR DICHA MEDIDA RESPECTO DE AQUÉLLAS.—De la interpretación armónica de la fracción I del artículo 124, en relación con el artículo 131, ambos de la Ley de Amparo, se advierte que para que el Juez de Distrito pueda pronunciarse sobre la concesión o negativa de la suspensión definitiva del acto reclamado, es requisito que el agraviado la haya solicitado expresamente. Ahora bien, cuando el quejoso solamente solicita la suspensión respecto de las consecuencias del acto reclamado, el Juez Federal debe resolver si concede o niega la suspensión definitiva, única y exclusivamente respecto de ellas, y cerciorarse previamente de la existencia de los actos reclamados a los que se les atribuyen, a fin de que el pronunciamiento que realice sobre la medida cautelar se sustente sobre actos ciertos."

Ahora bien, de la interpretación teleológica, sistemática y armonizada del precepto legal antes reproducido, se aprecian dos hipótesis sustanciales

relacionadas con la institución de la suspensión de los actos reclamados, a saber:

I) Tratándose de normas autoaplicativas, sin que se señale un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso.

II) En el caso de normas heteroaplicativas, controvertidas con motivo del primer acto de aplicación, la suspensión, además de lo expresado para normas autoaplicativas, se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación.

De ambas hipótesis destaca la finalidad que se persigue con la suspensión en el juicio de amparo contra leyes, misma que consiste en que la norma reclamada ya como autoaplicativa o como heteroaplicativa, no produzca efectos o consecuencias que lesionen la esfera jurídica del quejoso.

Empero, por cuanto ve a la primera hipótesis que es la que aquí nos atañe; esto es, en tratándose de amparo contra leyes autoaplicativas, el otorgamiento de la suspensión está previsto en la Ley de Amparo con total abstracción del acto o actos concretos de aplicación.

Dicho de otro modo, la procedencia de la suspensión respecto de los efectos de la norma autoaplicativa impugnada en amparo, no está supeditada a la existencia de actos de aplicación o materialización.

De tal suerte que basta que el Juez aprecie que se está en presencia de una norma autoaplicativa, que el quejoso se ubique en la hipótesis de dicha norma, que no se afecta al interés social y que se solicite la suspensión respecto de sus consecuencias, para que conceda la medida cautelar contra sus efectos, con independencia de que la misma haya sido aplicada o no al peticionario del amparo, por no ser una condición necesaria.

Y para apreciar los efectos del artículo 17 de **la Ley 287 de Pensiones del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial el veintiuno de julio de dos mil catorce**, resulta necesario reproducir su contenido, así como los artículos primero, segundo y sexto transitorios, cuyos textos son:

"Artículo 17. El importe de las cuotas a cargo de los trabajadores a que se refiere el artículo anterior será el equivalente a 12% del sueldo de cotización."

"Transitorios: Primero.—La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Vera-

cruz.—Segundo.—Quedan abrogadas la Ley Número 20 de Pensiones del Estado de Veracruz publicada en la Gaceta Oficial Número 135 del 9 de noviembre de 1996, el Decreto Número 2 por el que se reforma y adiciona diversos artículos de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz publicado en la Gaceta Oficial Número Extraordinario 356 del 26 de noviembre de 2007, el Decreto Número 538 por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Pensiones del Estado publicado en la Gaceta Oficial Número Extraordinario 51 del 11 de febrero de 2009 y el Decreto Número 241 que reforma el artículo 112 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz publicado en la Gaceta Oficial Número 59 del 11 de febrero de 2014. Así mismo, quedan abrogadas todas aquellas disposiciones que se opongan al presente ordenamiento.—...Sexto.—Las cuotas con cargo para los trabajadores en transición serán de un porcentaje de su sueldo de cotización de acuerdo con la siguiente tabla:"

Año	*Porcentaje*
2014	*11.00%*
2015	*11.50%*
2016 en adelante	*12.00%*

De la anterior transcripción se desprende, en principio, que la ley aludida entró en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz; esto es, el veintidós de julio de dos mil catorce, en tanto que la publicación de la misma se materializó el veintiuno de julio de dos mil catorce, lo cual así se tiene como hecho notorio sin necesidad de que obre la constancia respectiva en autos de la presente contradicción, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio a la materia; y luego, que se abrogó la Ley de Pensiones para el Estado de Veracruz, que preveía el descuento del 11% al salario de cotización del trabajador, quedando en su lugar un incremento del 1%, que se prolongará periódicamente hasta el dos mil dieciséis.

Así, es dable establecer que si la ley de que se trata entró en vigor el veintidós de julio de dos mil catorce por así disponerlo el transitorio primero antes reproducido, no hay duda para establecer que sus efectos y consecuencias pueden ser objeto de la suspensión en el amparo; sin que pueda considerarse que existió *vacatio legis* en esa norma, entendida ésta como el periodo existente entre la fecha en que se publica la ley y la en que, por disposición expresa en la misma, habrá de entrar en vigor; ello, atendiendo lo establecido por los artículos del uno al cuatro del Código Civil para el Estado de Veracruz, observable en la especie, en tanto se interpretan los alcances de una ley local a partir de su vigencia, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 1o. La iniciativa y formación de las leyes se rigen por la Constitución General de la República y la particular del Estado."

"Artículo 2o. Las leyes, decretos, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos, tres días después de la fecha de su publicación en la 'Gaceta Oficial' del Estado.

"El inicio de vigencia de las disposiciones normativas de observancia general que refiere el párrafo anterior, se sujetará a los términos que, al efecto dispone la Ley de la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave."

"Artículo 3o. Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior."

"Artículo 4o. La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente, o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior."

Sobre el tema de las *vacatio legis*, en el *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano* del "Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México",[4] se lee lo siguiente:

"INICIACIÓN DE LA VIGENCIA DE LA LEY.—Cabe hacer notar que el periodo que media entre la publicación de la ley y su entrada en vigor se conoce en la doctrina como vacatio legis. La vacatio legis responde a la idea de que debe haber un término durante el cual quienes deben cumplir la ley puedan enterarse de su contenido y obedecerla consecuentemente. Transcurrido este plazo, la ley obliga para todos los que se encuentren en su hipótesis normativa, haciéndose evidente el principio de que la ignorancia de la ley no excusa su cumplimiento."

Incluso, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sido determinante sobre ese tópico, según se aprecia del texto de la Jurisprudencia 2a./J. 81/95, visible en la página doscientos ochenta y nueve, Tomo II, materia común, diciembre de 1995, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo contenido es el siguiente:

"AMPARO CONTRA LEYES. *VACATIO LEGIS*. CARENCIA DE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR UNA LEY DURANTE ESE PERIODO.—Cuando

[4] Editorial Porrúa, México, 2000. Tomo I-O, pág. 2044.

para la iniciación de vigencia de un dispositivo existe el período que la doctrina denomina *vacatio legis*, durante él los particulares no pueden ejercitar la acción de amparo por carecer de interés jurídico para impugnar una ley que aún no ha entrado en vigor y que por lo mismo no puede obligar a los particulares a cumplirla, en razón de que durante dicho período la ley no puede ser obligatoria. En consecuencia, si un particular se dice afectado por los efectos autoaplicativos de la norma, carece de interés jurídico para reclamarla en amparo antes de su entrada en vigor."

En congruencia con lo anterior, lo establecido en el artículo sexto transitorio de la ley que se reprodujo previamente, que prevé que las cuotas con cargo para los trabajadores en transición serán de un porcentaje de su sueldo de cotización y que se incrementarían periódicamente hasta el dos mil dieciséis, no se trata de un aspecto relacionado con la *vacatio legis*, sino de la actualización paulatina de esa porción normativa que consiste en una condición temporal que en nada trasciende para efectos de la procedencia de la suspensión de los actos reclamados, en tanto que esos incrementos son consecuencia de la norma, que en su contexto integral ya había entrado en vigor desde el día siguiente de su publicación oficial; es decir, el veintidós de julio de dos mil catorce.

En suma, es verdad que en dos mil catorce, cuando se solicitó el amparo y, en consecuencia, se pidió la suspensión de las disposiciones generales impugnadas en los asuntos de donde emana esta contradicción de tesis, aún no se había materializado la hipótesis de causación que progresiva y paulatinamente prevé el artículo sexto transitorio a saber:

Año	***Porcentaje***
2014	***11.00%***
2015	***11.50%***
2016 en adelante	***12.00%***

Sin embargo, en el caso de la Ley 287 de Pensiones del Estado de Veracruz, su entrada en vigor fue en su totalidad, sin excepción o condición alguna, como ya se vio, pues en ninguno de sus transitorios se dispuso cosa distinta al respecto; en tal virtud, debe entenderse entonces que, atenta esa generalidad en su vigencia, sin distingos, más bien se trata de la forma en que, ya en vigor la norma, irá materializándose progresivamente la tasa o tarifa establecida por el legislador local, para lo cual bastará con que el quejoso sea un trabajador en activo o pensionado para que esas tasas se estimen de inminente aplicación llegadas las fechas precisas ahí previstas y, por ende, susceptibles de paralización, por ser actos futuros y de realización cierta, esa parte de los efectos de la vigencia de la ley autoaplicativa.

De manera que si en la fecha en que los Jueces de Distrito se pronunciaron sobre la medida cautelar ya había entrado en vigor la ley aludida empero aún no se cumplía o materializaba esa condición temporal relacionada con los incrementos porcentuales que fue el motivo de la suspensión, ello para nada impide la procedencia de la medida cautelar, toda vez que al ser consecuencia de la norma, se surte la hipótesis inmersa en el artículo 148, primer párrafo, de la Ley de Amparo.

Así, aun cuando es verdad que en la fecha en que los Jueces de Distrito se pronunciaron sobre la suspensión definitiva en los asuntos génesis de los criterios antagónicos no se había materializado el perjuicio reclamado de la norma en cita destacada por los quejosos, esa circunstancia en nada trasciende respecto de su procedencia; primero, porque no debe soslayarse que la ley se impugnó como autoaplicativa; esto es, por contener disposiciones que vinculan a los gobernados sujetos de la misma a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia en la medida que creó un nuevo sistema pensionario, con independencia de que en ese momento se actualizara o no condición alguna; y, en esta hipótesis, es procedente decretar la medida cautelar con abstracción total de los actos concretos de aplicación, por así apreciarse del contenido del párrafo primero del artículo 148 de la Ley de Amparo que, para mayor ilustración, nuevamente aquí se reproduce:

"Artículo 148. En los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso."

Luego, si los quejosos se ubicaron dentro de la hipótesis normativa, con independencia de que se reclamaran o no actos de aplicación, los efectos de la norma resultan inminentes por depender exclusivamente del transcurso del tiempo.

Y es ahí, precisamente, donde se pone de relieve la materia de la suspensión en tratándose de normas autoaplicativas, pues su concesión procede con independencia de que existan o no actos concretos de aplicación en la fecha en que el Juez de Distrito pronuncia la interlocutoria condigna, habida cuenta que la finalidad de la medida es evitar que los efectos de la norma se materialicen hasta en tanto se resuelve por el Juez de amparo si la misma resulta inconstitucional o no.

Considerar lo contrario sería tanto como supeditar la procedencia de la medida cautelar a un aspecto no previsto en la Ley de Amparo para ello, como lo es la fecha en que el Juez de Distrito resuelve sobre la suspensión definitiva.

Finalmente, si con motivo de la vigencia de una ley autoaplicativa sus consecuencias nacen con ella y sólo están condicionadas a un aspecto temporal como ya se puso de relieve, procede conceder la suspensión contra tales consecuencias por disposición expresa del artículo 148 de la Ley de Amparo y, en esa medida, resulta irrelevante que el quejoso pueda promover o no la modificación de la resolución relativa por hecho superveniente de conformidad con el diverso numeral 154 ídem, si en una actuación previa y *ad hoc* el *a quo* puede tomar las providencias necesarias para preservar viva la materia del amparo.

En mérito de lo expuesto, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, es el siguiente:

SUSPENSIÓN DEFINITIVA. PROCEDE RESPECTO DE LOS EFECTOS DEL ARTÍCULO 17 DE LA LEY 287 DE PENSIONES DEL ESTADO DE VERACRUZ, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL EL VEINTIUNO DE JULIO DE DOS MIL CATORCE, EN VIGOR AL SIGUIENTE DÍA, CON INDEPENDENCIA DE QUE AL RECLAMARSE NO SE HAYAN ACTUALIZADO LOS SUPUESTOS TEMPORALES DE SU ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 128 y 148, párrafo primero, de la Ley de Amparo, procede conceder la suspensión definitiva respecto de los efectos y consecuencias del artículo 17 de la Ley 287 de Pensiones del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial el veintiuno de julio de dos mil catorce, en vigor al siguiente día, por tratarse de una norma autoaplicativa, con independencia de que al momento en que el Juez de Distrito pronuncie la interlocutoria respectiva no se hayan actualizado los supuestos temporales a que se contrae el artículo sexto transitorio de esa legislación, pues al impugnarse en la vía de amparo indirecto, basta que el juzgador aprecie que el quejoso está dentro del supuesto de esa ley y que no se afecte el interés social para que conceda la medida cautelar contra sus efectos, dado que el párrafo primero del citado artículo 148 es categórico al establecer que cuando se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso, con total abstracción del acto de aplicación. Luego, si la norma de que se trata contempla una condición temporal relativa a los incrementos respecto de las cotizaciones que hacen los trabajadores activos al servicio de las dependencias del Estado de Veracruz, basta que se acredite que el quejoso está dentro de la hipótesis normativa para que se estime de inminente ejecución, toda vez que tarde o temprano se materializarán los efectos de la ley, ya que su sola vigencia amenaza de modo efectivo la esfera jurídica del gobernado, porque los efectos de ésta constituyen actos futuros de realización inminente por depender exclusivamente del transcurso del tiempo y, por tanto, son susceptibles de suspensión.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada entre el Primero y el Segundo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno Especializado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, en términos del último considerando de esta resolución.

Notifíquese a los Tribunales Colegiados contendientes mediante oficio; remítanse la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno Especializado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados presidente Jorge Sebastián Martínez García, ponente Hugo Arturo Baizábal Maldonado, Jorge Toss Capistrán, María Isabel Rodríguez Gallegos y Martín Jesús García Monroy, asistidos por el secretario de Acuerdos licenciado José Vega Luna; resolución que se engrosa y firma dentro del término que establece el artículo 44 del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito.

"**El suscrito licenciado José Vega Luna, secretario de Acuerdos del Pleno Especializado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, hace constar y certifica: que la presente copia concuerda fielmente con su original que obra en el expediente relativo a la denuncia de contradicción de tesis 3/2015, suscitada entre los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, ambos con residencia en esta ciudad. Constante de treinta y dos fojas útiles debidamente selladas y rubricadas para ser remitidas al lugar de su procedencia como está ordenado, en su versión pública, en términos del artículo 111 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**"

Esta ejecutoria se publicó el viernes 13 de noviembre de 2015 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN DEFINITIVA. PROCEDE CONCEDERLA RESPECTO DE LOS EFECTOS DEL ARTÍCULO 17 DE LA LEY NÚMERO 287 DE PENSIONES DEL ESTADO DE VERACRUZ, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 21 DE JULIO DE 2014, EN VIGOR AL SIGUIENTE DÍA, CON INDEPENDENCIA DE QUE AL RECLAMARSE NO SE HAYAN ACTUALIZADO LOS

SUPUESTOS TEMPORALES DE SU ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO. De conformidad con los artículos 128 y 148, párrafo primero, de la Ley de Amparo, procede conceder la suspensión definitiva respecto de los efectos del artículo 17 de la Ley Número 287 de Pensiones del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial de la entidad el 21 de julio de 2014, en vigor al siguiente día (que prevé que el importe de las cuotas a cargo de los trabajadores será del 12%), por tratarse de una norma autoaplicativa, con independencia de que al momento en que el Juez de Distrito pronuncie la interlocutoria respectiva no se hayan actualizado los supuestos temporales a que se contrae el artículo sexto transitorio de la citada Ley Número 287, pues al impugnarse en la vía de amparo indirecto, basta con que el juzgador aprecie que el quejoso está dentro del supuesto de la ley y que no se afecte el interés social para que conceda la medida cautelar contra sus efectos, ya que el párrafo primero del citado artículo 148 es categórico al establecer que cuando se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y las consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso, con total abstracción del acto de aplicación. Luego, si la norma contempla una condición temporal relativa a los incrementos respecto de las cuotas a cargo de los trabajadores en activo al servicio de las dependencias del Estado de Veracruz, para que se estime de inminente ejecución es suficiente que se acredite que el quejoso se encuentra en esa hipótesis normativa, toda vez que tarde o temprano se materializarán sus efectos, ya que su sola vigencia amenaza de modo efectivo la esfera jurídica del gobernado, porque sus efectos constituyen actos futuros de realización inminente por depender exclusivamente del transcurso del tiempo y, por tanto, son susceptibles de suspensión.

PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO.
PC.VII.L. J/3 L (10a.)

Contradicción de tesis 3/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito. 22 de septiembre de 2015. Unanimidad de cinco votos de los Magistrados Jorge Sebastián Martínez García, Hugo Arturo Baizábal Maldonado, Jorge Toss Capistrán, María Isabel Rodríguez Gallegos y Martín Jesús García Monroy. Ponente: Hugo Arturo Baizábal Maldonado. Secretario: Israel Palestina Mendoza.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, al resolver el incidente de suspensión (revisión) 70/2015, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, al resolver los incidentes de suspensión (revisión) 323/2014, 338/2014, 60/2015 y 75/2015.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de noviembre de 2015 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 17 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO NO EXIGE MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDERLA QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO Y, POR TANTO, AQUELLA INSTANCIA DEBE AGOTARSE ANTES DE ACUDIR AL JUICIO CONSTITUCIONAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 2/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO, CON RESIDENCIA EN NEZAHUALCÓYOTL, SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, TODOS DEL SEGUNDO CIRCUITO. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2015. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MAGISTRADOS ANTONIO CAMPUZANO RODRÍGUEZ, MAURILIO GREGORIO SAUCEDO RUIZ Y VERÓNICA JUDITH SÁNCHEZ VALLE. DISIDENTE Y PONENTE: VÍCTOR MANUEL MÉNDEZ CORTÉS. SECRETARIA: MARLEN RAMÍREZ MARÍN.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.**

El Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 227, fracción III, de la Ley de Amparo; y 41 Ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en virtud de que los criterios en posible contradicción provienen de asuntos resueltos por Tribunales Colegiados pertenecientes a este Segundo Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.**

La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, pues se formuló por el Juez Tercero de Distrito en Materias de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, autoridad de amparo en el expediente 1204/2014, del que deriva el recurso de queja 196/2014.

TERCERO.—**Posturas contendientes.**

A fin de establecer si existe o no la contradicción de tesis denunciada, se estima conveniente analizar los antecedentes y consideraciones esenciales que sustentan las ejecutorias de las que provienen los criterios materia de contradicción de tesis.

I. Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México.

Conoció del recurso de queja **57/2014**, interpuesto por ********** por propio derecho y en calidad de propietario de la clínica materno infantil **********, contra el auto de veintiséis de marzo de dos mil catorce, dictado por el Juez Sexto de Distrito en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl, en el juicio de amparo indirecto **302/2014**, declarándolo infundado.

Los antecedentes de este caso, son los que a continuación se resumirán:

Mediante escrito presentado en la Oficina de **Correspondencia** Común de los Juzgados de Distrito en Nezahualcóyotl, Estado de México, ********** por propio derecho, y en calidad de propietario de la clínica materno infantil **********, promovió demanda de amparo indirecto contra los actos atribuidos al subdirector de Verificación Sanitaria del Instituto de Salud del Estado de México y otras autoridades, consistentes en la orden de visita de verificación sanitaria **********, el levantamiento del acta de verificación; la aplicación de la medida de seguridad sanitaria, consistente en la suspensión total de trabajos o servicios de forma temporal efectuada en diversas áreas (quirófano) del establecimiento verificado, así como la medida de seguridad sanitaria, consistente en el aseguramiento a diversas áreas (habitaciones de primero y segundo piso) del referido establecimiento.

Por resolución de veintiséis de marzo de dos mil catorce, el titular del Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl, declaró improcedente la demanda, con fundamento en los artículos 61, fracción XX, y 113 de la Ley de Amparo, por considerar que la parte quejosa debió agotar el principio de definitividad que rige el juicio de amparo, esto es, interponer el recurso administrativo de inconformidad, ante la propia autoridad, o acudir a juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Contra dicha resolución, el quejoso interpuso recurso de queja 57/2014, que el dos de julio de dos mil catorce, fue resuelto por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Nezahualcóyotl, en el sentido de declararlo infundado, al tenor de las siguientes consideraciones:

"50. No asiste razón al recurrente cuando aduce que, atendiendo al criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que invoca, el amparo indirecto es procedente contra la orden de clausura, sin que para ello sea necesario agotar previamente, medio ordinario de defensa o recurso alguno, dado que los actos reclamados producen afectaciones de imposible reparación, lo que actualiza el principio de definitividad que le exime de acudir previamente a la vía ordinaria, siendo procedente, desde luego, la acción constitucional de amparo en la vía indirecta.—51. Para demostrar lo infundado de los agravios, cabe precisar desde este momento que el criterio jurisprudencial invocada por el solicitante de amparo, ahora recurrente, no es aplicable al caso concreto, como se explicará a detalle en párrafos subsecuentes, siendo bastante de momento, resaltar que la jurisprudencia 2a./J. 22/2012, se refiere a las disposiciones de la Ley de Amparo de mil novecientos treinta y seis, actualmente abrogada, específicamente a su artículo 114, concerniente a los supuestos en que procede el juicio de amparo indirecto; numeral que, si bien guarda similitud y cierta equivalencia con el texto del artículo 107 de la nueva Ley de Amparo, en vigor a partir del tres de abril de dos mil trece; ciertamente sufrió modificación, precisamente en cuanto al tema de la procedencia del juicio de amparo indirecto en el procedimiento administrativo no jurisdiccional, pero seguido en forma de juicio, como se explicará en los párrafos subsecuentes; lo que lleva a concluir que el citado criterio jurisprudencial no es aplicable al caso concreto.—52. Al efecto, es necesario precisar que el principio de definitividad que rige al juicio de amparo, en términos de lo dispuesto en los artículos 61, fracción XX, y 107, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo en vigor (como nota a pie de página transcribe artículos), así como en sus correlativos 73, fracción XV, y 114, fracción II, de la ley en la materia actualmente abrogada (como nota a pie de página transcribe artículos), se actualiza de dos manera diferentes, a saber: a) En un primer orden aparece regulado en el capítulo o apartado correspondiente a las causales de improcedencia; y consiste, precisamente, en la obligación que tiene el gobernado de agotar los recursos o medios ordinarios de defensa que prevea la ley del acto reclamado, para modificar, revocar o anular el acto reclamado, antes de acudir a la vía constitucional de amparo. Esto es lo que se conoce como el principio de definitividad, en sentido estricto o propiamente dicho. b) Por otra parte, el principio de definitividad, también está regulado en las referidas legislaciones de amparo (tanto vigente como abrogada), como un presupuesto de procedencia del juicio de amparo indirecto, en virtud del cual, existe una limitante para impugnar en la vía constitucional biinstancial, de manera inmediata o directa, aquello actos, omisiones o determinaciones intraprocesales, intermedias, de trámite o instrumentales, emitidas dentro de un procedimiento, pues la regla general, es que el amparo sólo procede contra la última resolución emitida en el procedimiento; regla general que tiene

como excepción, el que los referidos actos intermedios o intraprocesales tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación, pues en este caso, no es necesario esperar hasta el dictado de la resolución final o definitiva, sino que el amparo procede desde luego contra ese acto instrumental o de trámite, que afecta derechos humanos fundamentales de manera directa, inmediata e irreparable.—53. Precisado lo anterior, es oportuno destacar la diferencia entre las prescripciones de las legislaciones de amparo de mil novecientos treinta y seis (abrogada) y la que se encuentra vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con el tema de la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos de autoridad en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio (distinta de tribunales), pues de ello depende precisamente la inaplicación del criterio jurisprudencial que invoca el recurrente como sustento toral del presente recurso.—54. Las disposiciones legales en estudio, son del tenor literal siguiente: (se transcribe tabla).—55. Como se observa del cuadro que antecede, antes de la entrada en vigor de la nueva Ley de Amparo, el juicio constitucional en la vía indirecta sólo era procedente en procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio ante autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos y del trabajo, **contra la última resolución**, es decir, contra la que decidía en definitiva el asunto, por violaciones cometidas en la misma resolución y, en su caso, en ese mismo juicio de amparo debían hacerse valer también las violaciones que se hubiesen cometido durante el procedimiento, de tal suerte que no era dable impugnar en amparo las actuaciones intermedias, procedimentales o de trámite, sino hasta el momento en que se impugnara la última resolución, porque así lo exigía el principio de definitividad establecido en el artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo abrogada (salvo las excepciones establecidas mediante jurisprudencia, que se analizarán en párrafos subsecuentes).—56. En ese tenor, dado que la ley de la materia abrogada no permitía la interposición del juicio de amparo contra actuaciones intermedias o de trámite en el **procedimiento administrativo seguido en forma de juicio**, porque la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo anterior, sólo admitía promoverlo contra la resolución definitiva del procedimiento; a diferencia del procedimiento jurisdiccional (juicio), es decir, de aquel que se sigue ante **tribunales** judiciales, administrativos o del trabajo, en los cuales, en términos de la fracción IV del citado numeral, sí es dable impugnar actuaciones intermedias, procedimentales o de trámite dentro del juicio, siempre y cuando, es decir, bajo la condición de que tengan sobre las personas o las cosas, una ejecución de imposible reparación.—57. Sin embargo, en términos de la ley de amparo abrogada, la procedencia del juicio de amparo contra actos procesales estaba limitada a los actos en juicio, es decir, sólo respecto de la actuación de los tribunales, **pero no para los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio**; no fue sino a través de la interpretación de

los tribunales de la Federación, concretamente la del Máximo Tribunal de la Nación, donde se estableció que lo dispuesto en el artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo anterior (relativo a la procedencia del amparo contra actos emitidos dentro de juicio), **debía hacerse extensivo también a los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio**, de tal suerte que también aquellas actuaciones intraprocesales, intermedias o de mero trámite emitidas en los referidos procedimientos administrativos (es decir no judiciales), podrían ser impugnadas directamente a través de la acción constitucional del amparo indirecto, sin necesidad de esperar hasta resolución definitiva, siempre y cuando ocasionaran al gobernado quejoso, afectaciones o perjuicio de imposible reparación.—58. Así lo estimó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de rubro y texto: 'PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO. APLICACIÓN DE LA FRACCIÓN II, EN RELACIÓN CON LA IV, DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE AMPARO.' (se transcribe).—59. Siguiendo ese criterio de interpretación, al analizar la orden de clausura provisional emitida como medida preventiva o de seguridad dentro de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que dicho acto genera perjuicios de imposible reparación, por lo que es impugnable en amparo indirecto, tal como se advierte de la jurisprudencia 2a./J. 22/2012, invocada por el recurrente como sustento toral de sus argumentos en la presente revisión, y que enseguida se transcribe: 'CLAUSURA PROVISIONAL DICTADA EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. LA RESOLUCIÓN INTERMEDIA QUE LA DECRETA COMO MEDIDA DE SEGURIDAD O PREVENTIVA, CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.' (se transcribe).—60. Sin embargo, como se adelantó, dicho criterio no es aplicable al presente juicio de amparo, mismo que al haber iniciado con la presentación de la demanda el veinticinco de marzo de dos mil catorce, le son aplicables las disposiciones de la nueva Ley de Amparo, en vigor a partir del tres de abril de dos mil trece, cuyo artículo 107, fracción III, inciso b), **regula ya de manera expresa (a diferencia de la Ley de Amparo anterior) la procedencia del juicio de amparo contra actos, omisiones y resoluciones dictadas dentro del procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte,** es decir, que se trate de actos de imposible reparación.—61. De lo anterior se desprende con claridad que el tema central y la cuestión que definió la jurisprudencia 22/2012, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente se refiere al principio de definitividad que rige en relación con los actos, determinaciones y actuaciones intraprocesales o intermedios, dentro

del procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, de tal suerte que lo único que se estableció a través del citado criterio jurisprudencial, es que cuando en uno de dichos procedimientos se dicte una resolución o determinación intraprocesal que afecte derechos fundamentales en forma irreparable, **es procedente el juicio de amparo sin necesidad de esperar el dictado de la última determinación que resuelva definitivamente y de fondo el citado procedimiento administrativo**; pues aun cuando la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo abrogada, sólo preveía en forma limitativa la procedencia del amparo contra la última resolución, el Alto Tribunal precisó que debían aplicarse en forma armónica y concatenada, las fracciones II y IV del citado numeral 114, por lo que también era procedente combatir en amparo las actuaciones intermedias o de trámite en el procedimiento administrativo seguido en forma de juicio.—62. Sin embargo, dado que en la nueva Ley de Amparo, el artículo 107, fracción III, inciso b), antes transcrito, establece de manera expresa la procedencia del amparo contra las **actuaciones intermedias que afecten de manera irreparable los derechos fundamentales del gobernado, dentro de un procedimiento administrativo tramitado en forma de juicio**, es claro que la jurisprudencia en estudio no es aplicable a las disposiciones de la nueva Ley de Amparo, habida cuenta que el punto de controversia sobre el cual versó, se refiere a una cuestión que no se encontraba regulada en forma clara ni suficiente, pero en la nueva ley de la materia, sí se precisó el tema en estudio, al establecerse en forma expresa la procedencia del juicio constitucional indirecto contra actos, omisiones o resoluciones de trámite en el procedimiento administrativo.—63. En ese orden de ideas, si bien el criterio jurisprudencial que se analiza resultó de gran utilidad para fijar los alcances de los derechos fundamentales y el principio de definitividad en relación con el procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, ampliando la posibilidad de acudir al amparo contra actuaciones procesales o intermedias, sin necesidad de esperar la resolución definitiva, y seguramente dicho jurisprudencia también sirvió de base para consolidar las modificaciones sustanciales de la nueva Ley de Amparo, es claro que por referirse a la interpretación de disposiciones de la ley anterior, actualmente abrogada, dicha jurisprudencia ya no tiene razón de ser, ni resulta aplicable a los asuntos tramitados con la nueva ley de la materia, pues, se insiste, la cuestión que en dicha tesis se resolvió y definió, ya se incorporó al texto de la nueva Ley de Amparo, y de manera expresa recoge lo que hasta antes de su entrada en vigor, establecía la jurisprudencia.—64. Conforme a lo anterior, es dable afirmar que el artículo 107, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo en vigor, establece una excepción al principio de definitividad en estudio, toda vez que, según se explicó en párrafos precedentes, en el procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, el amparo sólo procedía, por regla general, contra la resolución definitiva, siendo hasta

entonces cuando se podían impugnar también las violaciones ocurridas durante el trámite del procedimiento; no obstante en el inciso de la fracción y numeral en cita, expresamente se estableció la procedencia del juicio constitucional en contra de las actuaciones intermedias, siempre que afecten de forma irreparable los derechos fundamentales del gobernado; tema del que en su momento se ocupó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero actualmente fue incorporado por el legislador en el nuevo texto de la Ley de Amparo.—65. Por otra parte, debe aclararse que si bien el gobernado sujeto a un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, ya no se encuentra obligado a esperar la última determinación o resolución definitiva para impugnar aquellas actuaciones de tramite o de procedimiento que afecten en forma irreparable sus derechos humanos fundamentales, habida cuenta que contra tales determinaciones o acuerdos de trámite es procedente el juicio de amparo indirecto, precisamente porque la nueva Ley de Amparo establece como excepción al principio de definitividad, la irreparabilidad en la afectación que sufra el quejoso, de tal suerte que ya no es indispensable esperar hasta la resolución definitiva; ello no implica que de existir alguno recurso, juicio o medio ordinario de defensa capaz de modificar, revocar o anular el acto reclamado, la parte quejosa no esté obligado a promoverlo antes de intentar la vía constitucional de amparo, porque según se explicó en párrafos anteriores, concretamente en el número 52, el principio de definitividad opera o se actualiza de dos maneras distintas, al estar regulado o comprendido como causa de improcedencia y también como una condición descrita en los caso de procedencia del juicio de amparo biinstancial; pues el primero atiende a la existencia de medios ordinarios de defensa eficaces para anular el acto reclamado y para suspender su ejecución; en tanto que el segundo guarda relación con el grado de afectación que se produce en la esfera jurídica del amparista, más específicamente con la imposibilidad de reparar los daños ocasionados por la ejecución del acto reclamado.—66. Sin embargo, contrario a lo que afirma la parte recurrente y como acertadamente lo estimó el Juez de Distrito recurrido, aun cuando el quejoso no estuvo obligado a cumplir el principio de definitividad, porque no tenía que esperar hasta la resolución definitiva para impugnar la suspensión de actividades ordenada en el procedimiento administrativo seguido en su contra; lo cierto es que ello no le exime de cumplir con el requisito de definitividad, en relación con la necesidad de agotar los medios ordinarios de defensa previo a la presentación de la demanda de amparo, pues, se insiste, el citado principio de definitividad se actualiza de dos formas distintas, según se explicó en párrafos precedentes; y, en el caso, el quejoso está obligado a agotar los recursos, juicios o medios ordinarios de defensa que establezca la ley que rige el acto reclamado o algún otro ordenamiento que prevea en forma eficaz un medio ordinario de defensa capaz de modificar, revocar o dejar insubsistente el acto de autoridad que

afecta su esfera jurídica, aun cuando dicha afectación provoque efectos y consecuencias de imposible reparación, y se refiera a derechos fundamentales del solicitante de amparo, salvo que se actualice alguna excepción al principio de definitividad, las cuales se encuentran previstas de manera expresa en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo en vigor, que literalmente indica: '**Artículo 61**. El juicio de amparo es improcedente: … XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.—No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.—Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior.'.—67. Por lo que fuera de los tres casos de excepción a que se refiere la fracción y numeral indicados, el solicitante de amparo está obligado a agotar previamente a la interposición del juicio de amparo, el recurso, juicio o medio ordinario de defensa que establezca la ley del acto reclamado para lograr su modificación, revocación o anulación, sin que sea óbice para ello, que el acto de autoridad que reclama le depare perjuicios de imposible reparación.—68. Ello es así, porque la irreparabilidad de un acto se relaciona con la afectación que produce en el conjunto de derechos del gobernado, y es por ello que configura excepción al principio de definitividad, pues de presentarse una afectación de tal naturaleza o magnitud (irreparable), no será necesario esperar hasta la última resolución (aquella que decida en forma terminal el fondo del procedimiento) para impugnar el acto procesal que produce dicha afectación.—69. Sin embargo, dicho concepto es autónomo e independiente a la diversa regla de definitividad, que tiene que ver con la existencia, idoneidad y eficacia de los recursos y medios ordinarios de defensa contra un acto de autoridad, previstos en la ley que rige el acto reclamado; pues ésta tiene que ver precisamente con la existencia de un medio de impugnación ordinario que se eficaz, idóneo y suficiente para anular, revocar o modificar el acto reclamado, es

decir, no guarda relación el grado de afectación sino que se refiere y privilegia el derecho de defensa o de acceso a la justicia, mediante la existencia del recurso efectivo.—70. La conclusión apuntada se corrobora tomando en cuenta que el artículo 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, y el numeral 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, que establecen el principio de definitividad primeramente referido, tratándose de actos emitidos por autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, no reconocen como supuesto de excepción que faculte al gobernado para acudir al amparo, sin agotar previamente los medios ordinario de defensa, el que los actos reclamados ocasionen perjuicios de imposible reparación, tal como se aprecia de la literalidad de dichos preceptos.—Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.—'Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: … IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.—No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución; Ley de Amparo vigente.'.—'Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: … XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.—No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa,

si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.—Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior; …'.—71. Por tanto, cuando no opera alguna de las salvedades o excepciones previstas en estos dos últimos artículos, el quejoso debe promover el recurso, medio ordinario de defensa o en el caso, juicio de nulidad contra el acto reclamado, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, antes de acudir a la instancia constitucional, porque de no hacerlo, la acción de amparo resultará improcedente por incumplimiento al principio de definitividad.—72. En apoyo a lo anterior, se comparte, por identidad de razón, las tesis aisladas emitidas por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, de rubro y texto: 'EMBARGO DE CUENTAS BANCARIAS DECRETADO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN. EL HECHO DE QUE SEA UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN NO CONSTITUYE UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013).' (se transcribe).—'PROCEDIMIENTO DE SEPARACIÓN O DESTITUCIÓN DE LOS MIEMBROS DE CARRERA POLICIAL DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. CONTRA EL ACUERDO DE INICIO ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO SI ÚNICAMENTE SE ATIENDE AL TIPO DE AFECTACIÓN QUE PRODUCE.' (se transcribe).—73. De ahí que se estima apegada a derecho la conclusión del Juez Federal recurrido, en el sentido de que en el caso concreto no se actualiza ninguna excepción al principio de definitividad, consideración que, al no haber sido impugnada por el recurrente mediante los agravios expresados en el presente recurso, debe mantenerse intocada y continua rigiendo el sentido del fallo recurrido.—74. Sin que pase inadvertido para este tribunal de alzada, que al estimar que el quejoso se encontraba obligado a agotar, previo a la interposición del amparo, el recurso de inconformidad ante la propia autoridad responsable o, en su caso, a elección del quejoso, el juicio de nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, previstos en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en razón de que dichos medios ordinarios de defensa son eficaces para conseguir la modificación, revocación o anulación del acto reclamado y prevén la suspensión del acto reclamado sin exigir mayores requisitos que la Ley de Amparo para su otorgamiento; el Juez Federal se apoyó en la jurisprudencia obligatoria de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto: 'JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO NO EXIGE

MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO.' (se transcribe).—75. Por lo que se estima apegado a derecho el pronunciamiento del Juez Federal, en el sentido de que el juicio de nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo previsto en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México no exige más requisitos que los establecidos en la Ley de Amparo, para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, por lo que es imperativo agotarlo antes de instar la acción constitucional en la vía indirecta.—76. Tampoco se actualiza en el caso, la diversa excepción al principio de definitividad prevista en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, concerniente a que el acto reclamado carezca completamente o en forma total, de fundamentación y motivación, ello es así, en razón de que, como se aprecia de las copias certificadas de la orden de visita ordinaria **********, que el quejoso exhibió con su demanda de amparo (fojas 28 a 42), en donde consta que la autoridad responsable citó los preceptos legales y reglamentarios que estimó aplicables al caso y también expresó los motivos, razones, circunstancias y casas de su determinación, además dejó constancia escrita de su actuación mediante acta circunstanciada de tres de marzo de dos mil catorce, en la cual consta el acto reclamado, por lo que es dable concluir que éste fue fundado y motivado, sin que para efectos de estudio de la excepción al principio de definitividad, sea relevante si el fundamento y los razonamientos de la autoridad responsable son o no apegados a derecho, sino que, para ello, basta con que la autoridad responsable haya cumplido con el deber de fundar y motivar, para que la parte quejosa se encuentre obligada a agotar los medios ordinarios de defensa previo a la interposición del juicio de amparo.—77. Finalmente, este tribunal advierte que en los conceptos de violación expresados por el quejoso, ahora recurrente, sólo se hicieron valer cuestiones de legalidad en contra del acto reclamado, pues de manera reiterada, el quejoso adujo que la orden de visita, así como el aseguramiento y suspensión de actividades que constituyen los actos reclamados, presentan diversas irregularidades y vicios, tales como que la autoridad responsable carece de competencia para llevar a cabo la visita y ordenar la suspensión de actividades reclamadas, que los actos de autoridad carecen de fundamentación y motivación, que el lugar señalado en la orden de visita, es distinto al domicilio en que efectivamente se practicó, reiterando que los actos reclamados carecen de la debida fundamentación y motivación; argumentos que únicamente combaten la legalidad de los actos reclamados y sólo en forma secundaria o como consecuencia se estiman violatorios de los artículos 14 y 16 constitucionales; de ahí que no se actualiza el caso de excepción al principio de definitividad consistente en que sólo se aleguen violaciones directas a la constitución en el acto reclamado.—78. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

y continua siendo aplicable al caso, en razón de que si bien se refiere a las disposiciones de la Ley de Amparo derogadas, su contenido no contraviene las disposiciones de la nueva ley de la materia, por lo que continua en vigor en términos de lo dispuesto en su artículo sexto transitorio, cuyos rubro y texto literalmente indican: "RECURSOS ORDINARIOS. NO ES NECESARIO AGOTARLOS CUANDO ÚNICAMENTE SE ADUCEN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN.' (se transcribe).—79. Corolario a lo anterior, debe indicarse que, contrario a lo que aduce el recurrente, el auto recurrido no vulnera en su perjuicio el derecho de acceso a la justicia previsto en la Constitución Federal ni en los tratados internacionales, toda vez que la existencia y actualización de la causal de improcedencia relativa a la obligación de agotar previo a la interposición del juicio de amparo, los medios ordinarios de defensa, encuentra una razón de ser objetiva, que deriva de la propia naturaleza extraordinaria del juicio constitucional de amparo que, como tal, exige que antes de someter a consideración de la Justicia Federal el acto reclamado, sea examinado ante las propias autoridades de instancia.—80. En apoyo a lo anterior, se comparte el criterio emitido por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis de rubro y texto: 'PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. SU ACTUALIZACIÓN COMO CAUSAL DE IMPROCEDENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO NO DESCONOCE LA NUEVA NORMATIVIDAD QUE EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS RIGE EN EL ESTADO MEXICANO.' (se transcribe).—81. También se comparte el criterio emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, en la tesis de rubro y texto: 'PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO. NO ES INCOMPATIBLE CON EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA TUTELA JUDICIAL PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y 8, NUMERAL 1, DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS ADOPTADA EN LA CIUDAD DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA.' (se transcribe).—82. En consecuencia, dado que en la especie se actualiza de forma notoria y manifiesta, la causa de improcedencia a que se refiere la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, invocada por el Juez Federal, lo procedente es confirmar el auto recurrido que desechó la demanda de amparo.—83. No es inadvertido para los integrantes de este tribunal, que el presente recurso se refiere a la materia administrativa, pero en el auto admisorio del mismo se registró como **QC. 57/2014**; sin embargo, ello obedeció a que así fue remitido por la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados del Segundo Circuito, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, según se advierte de la constancia que obra glosada a foja uno del presente cuaderno, en el cual se relacionó como asunto civil. No obstante lo anterior, dicha circunstancia no incide sobre la estadística del tribunal, habida cuenta que la identificación de tales recursos por la materia a la que corresponden, sólo tiene efectos para el manejo interno de este órgano de

control constitucional; de ahí que resulte innecesario modificar o certificar los acuerdos y actuaciones anteriores, pues ello a nada práctico conduciría.—84. Por lo expuesto, y con fundamento en los artículos 97, fracción I, inciso a), y demás relativos y aplicables de la Ley de Amparo, vigente al momento de iniciarse el presente juicio de amparo; se **RESUELVE**: **ÚNICO**.—Se declara **infundado** el recurso de queja.—**Notifíquese**; remítase testimonio de la presente resolución al Juez Sexto de Distrito en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl, así como la copia certificada de las constancias del juicio de amparo 302/2014, que remitió para la sustanciación de este recurso; háganse las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno; y en la noticia estadística y el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE); y, en su oportunidad, archívese el asunto como concluido."

II. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez.

Resolvió el recurso de queja **23/2015**, interpuesto por **********, contra el auto de veintisiete de enero de dos mil quince, dictado por el Juez Séptimo de Distrito en el Estado de México, dentro del juicio de amparo indirecto **********, en el que fue declarado infundado el recurso.

Los antecedentes del caso, son los que a continuación se resumirán:

Ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de México, **********, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal contra su suspensión como agente de la Policía Ministerial de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, en el expediente **********, derivado de que no aprobó los procesos de evaluación de control de confianza.

Mediante resolución de veintisiete de enero de dos mil quince, el Juez Séptimo de Distrito en el Estado de México, dentro del juicio de amparo indirecto **********, por estimar que se actualizó la causa de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, desechó la demanda, porque consideró que el quejoso no acató el principio de definitividad que rige el juicio de amparo, ya que no interpuso previo al amparo, el recurso administrativo de inconformidad ni el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México.

Contra dicha determinación, el quejoso interpuso recurso de queja **23/2015**, el cual fue resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia

Administrativa del Segundo Circuito, en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, el dieciséis de abril de dos mil quince, declarándolo infundado, al tenor de las siguientes consideraciones:

"QUINTO.—Previo a dar contestación a los diversos argumentos contenidos en su escrito de expresión de agravios, se estima menester realizar una síntesis de los antecedentes del caso que nos ocupa.—En ese orden, el quejoso, hoy recurrente, señaló como acto reclamado en su demanda de garantías, la 'la ilegal suspensión que como agente de la Policía Ministerial de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, en el expediente marcado con el número **********, y que mediante garantía de audiencia correspondiente me fue hecho del conocimiento que no aprobé procesos de evaluación de control de confianza …'. El Juez Séptimo de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, mediante acuerdo de veintisiete de enero de dos mil quince, la **desechó de plano**, al estimar actualizada la causa de improcedencia contenida en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo vigente, es decir, consideró que la parte quejosa no respetó uno de los principios rectores del juicio de amparo, en el caso, el de **definitividad**.—Así las cosas, de lo argüido por el recurrente en el capítulo respectivo del escrito de expresión de agravios, se puede dilucidar que la causa medular por la cual estima que lo resuelto por el a quo es incorrecto y contrario a derecho, es porque afirma que el acto reclamado carece de total y absoluta motivación y fundamentación.—Lo anterior es así, pues arguye que '… del contenido del sumario se desprende la existencia una supuesta resolución que resulta a todas luces contraria a derecha **omisa de motivación y fundamentación** … siendo que el Juez de conocimiento pasa desapercibido tal situación …'.—Asimismo, refiere que del contenido del artículo 107, fracción III, incisos a) y b), de la Ley de Amparo, se desprende '… el derecho que me asiste de impugnar los actos que señalé como reclamados en el contenido de mi demanda y de la que se desprende que las responsables están actuando de mala fe …'; de ahí que se estén '… violando los derechos humanos y las garantías individuales de las que soy titular y que han sido descritas en el cuerpo de mi escrito de demanda de amparo que se contienen en los artículos 14 y 16 constitucionales …'; es decir, que '… todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado; lo cual en especie no acontece.'.—Máxime que, sostiene el recurrente, '… debe analizarse la constitucionalidad del presente procedimiento administrativo ya que la ley me permite, de lo contrario, jamás hubiera promovido el presente …', y además, informa que '… ya promoví juicio contencioso, pero el Magistrado de la Tercera Sala Regional del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México tiene al parecer convenio con la autoridad quejosa, ya que no está concediendo ninguna suspensión del acto reclamado, por ello, es que acudí en la presente vía y forma …'.—

Por lo cual, concluye que al resolver el fondo del asunto, el a quo podrá dilucidar que '… efectivamente existen daños de imposible reparación, en virtud de que si bien es cierto se trata de un procedimiento administrativo, no menos cierto resulta el hecho de que dicho procedimiento además de ser irregular pues no cuenta con imputación alguna …'.—Expuesto lo anterior, se obtiene que los argumentos contenidos en el escrito de expresión de agravios se encuentran íntimamente ligados, razón por la cual, con fundamento en el artículo 94 de la Ley de Amparo vigente, se analizarán en forma conjunta.—Bien, los agravios formulados son **infundados**, atento a las siguientes consideraciones: En principio, se debe tener presente que la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo vigente, textualmente establece: '**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: … **XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados**, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.—No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.—Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior.' (**lo resaltado es énfasis añadido por este tribunal**).—Como se observa, el numeral transcrito resguarda el principio de definitividad, el cual impone al gobernado la obligación de agotar todos los medios ordinarios de defensa que tengan el alcance de revocar, nulificar o modificar el acto reclamado, antes de acudir al juicio constitucional, que por su naturaleza, es un medio extraordinario de defensa.—La esencia de este principio descansa en el hecho de que el amparo es la vía de impugnación final que permite la anulación de actos de autoridad que vulneren derechos fundamentales, razón por la cual, si el resultado que pretende el agraviado, puede obtenerlo mediante el uso de instrumentos ordinarios de defensa, ello impide la utilización innecesaria de la instancia constitucional.—En ese sentido, la causal de improcedencia prevista en el artículo y fracción anteriormente transcritos, alude a que el juicio de amparo

se tornará improcedente, cuando se reclamen actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, contra los cuales resulte procedente algún recurso, juicio o medio de defensa legal, a través del cual, puedan ser modificados, revocados o nulificados, o bien, que deban ser revisados de oficio, de conformidad con las leyes por las cuales se rijan.—Por otra parte, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en sus artículos 187 y 229 establece: 'Artículo 187. El recurso de inconformidad procede en contra de: I. Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones; II. Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación; y III. Las resoluciones que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en materias administrativa y fiscal.', 'Artículo 229. Procede el juicio contencioso administrativo en contra de: I. Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones; II. Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación; III. Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en los renglones administrativo y fiscal; IV. De los actos administrativos o fiscales que se relacionen con la resolución afirmativa ficta en estas materias, que se configure por el silencio de las autoridades estatales o municipales para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en términos de este código; V. De las resoluciones negativas fictas que se configuren por el silencio de las autoridades administrativas y fiscales de carácter estatal o municipal, para dar respuesta en estas materias, a las peticiones de los particulares, en el

plazo de treinta días siguientes a su presentación, conforme a las disposiciones de este ordenamiento; VI. Las omisiones de las autoridades del Poder Ejecutivo, de los Municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal para dar respuesta a las peticiones de los particulares, una vez que hayan transcurrido por lo menos veinte días siguientes a su presentación; VII. Los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones generales de naturaleza administrativa y fiscal que expidan las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, sin que sea obligatorio o requisito previo para promover cualquier otro medio de impugnación en contra de tales determinaciones; VIII. Las resoluciones favorables a los particulares, que causen una lesión a la hacienda pública del Estado o de los Municipios, cuya invalidez se demande por las autoridades fiscales del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal; IX. Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las personas que se ostenten como autoridades administrativas o fiscales de carácter estatal o municipal, sin serlo; y X. Actos o resoluciones en materias administrativa o fiscal emitidas por autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten a otras autoridades que no se encuentren en la misma situación de imperio que les permita ejercer unilateralmente las atribuciones que les confieren los ordenamientos legales aplicables; XI. Los demás actos y resoluciones que señalen las disposiciones legales.'.—De los artículos transcritos con anterioridad se advierte, en la parte que interesa, que el recurso de inconformidad procede en contra, entre otros, de los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación; también se prevé que procede el juicio contencioso administrativo contra, entre otros, los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación.—El propio ordenamiento legal en su artículo 1o., fracción I, define qué debe entenderse por acto administrativo, señalando al efecto: 'Artículo 1o. Las disposiciones de este código son de orden público e interés general y tienen por objeto regular el acto y el procedimiento administrativo ante las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los Municipios y los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal con funciones de autoridad, así como el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.—Salvo disposición expresa en contrario, el presente ordenamiento no es aplicable a los integrantes de la Legislatura del Estado de México, a la

Universidad Autónoma del Estado de México, a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, a la Comisión de Arbitraje Médico del Estado de México, a los consejos tutelares de menores, a las materias laboral y electoral, ni a los conflictos suscitados entre los integrantes de los Ayuntamientos, y por la elección de las autoridades auxiliares municipales.—Para efectos de este código, se entiende por: I. Acto administrativo, la declaración unilateral de voluntad, externa y de carácter individual, emanada de las autoridades de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.'.—Dicho precepto legal establece lo que debe entenderse por acto administrativo, señalando que es la declaración unilateral de voluntad externa y de carácter individual, emanada de las autoridades de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.—Claramente se advierte que para la procedencia del recurso de inconformidad o el juicio contencioso en términos de los artículos 187 y 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, basta que se trate de actos administrativos de trámite, que dicten, ordenen o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo, los Municipios o los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación; siendo que tal acto debe considerarse como una declaración unilateral de la voluntad, externa y de carácter individual, misma que tendrá por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.—En estas condiciones, es preciso reiterar que del contenido del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo vigente, se obtiene que el juicio de amparo será improcedente cuando, contra el acto reclamado, tratándose de actos provenientes de autoridades administrativas, proceda un recurso o medio ordinario de defensa susceptible de nulificar, revocar o modificar dicho acto, lo cual constituye el principio de definitividad.—Ciertamente, el principio de definitividad del juicio de amparo obliga al quejoso a agotar, previamente a su interposición, los recursos ordinarios o medios de defensa legales que la ley que rige el acto reclamado establece para modificarlo, revocarlo o nulificarlo, pues como ya se dijo, el juicio de amparo se concibió como un medio extraordinario de defensa.—Además, en virtud del medio ordinario de defensa mencionado, los actos impugnados pueden ser modificados, revocados y nulificados en términos de lo dispuesto por el artículo 273, fracción VII, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el cual dispone lo siguiente: '**Artículo 273.** Las sentencias que dicten las Salas del tribunal deberán contener: … **VII.** Los puntos resolutivos, en los que se expresarán: la declaratoria de sobreseimiento del juicio; los actos cuya

validez se reconozca o cuya **invalidez** se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la **modificación** del acto impugnado; la validez o invalidez de la disposición legal, cuando sea procedente, y la condena que, en su caso, se decrete.'.—También es factible suspender los efectos de los actos impugnados, como lo estipulan los numerales 254 y 255 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México: '**Artículo 254.** La suspensión del acto impugnado se decretará de oficio o a petición de parte.—Sólo procede la suspensión de oficio cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de libertad por autoridad administrativa y actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos. Esta suspensión se decretará de plano por el Magistrado de la Sala Regional, en el mismo acuerdo en que se admita la demanda.—En los demás casos, la suspensión podrá solicitarla el actor en el escrito de demanda o en cualquier momento, mientras se encuentre en trámite el proceso administrativo, ante el Magistrado de la Sala Regional que conozca del asunto.—Cuando se otorgue la suspensión, se comunicará sin demora a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento.'.—'**Artículo 255.** La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto concluye el proceso administrativo. No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.—La suspensión podrá concederse con efectos restitutorios siempre que proceda el otorgamiento de la medida cautelar genérica, cuando se trate de actos que afecten a particulares de escasos recursos económicos, actos privativos de libertad decretados al particular por autoridad administrativa o bien, cuando a criterio del Magistrado sea necesario otorgarle estos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular.—La suspensión podrá ser revocada o modificada por la Sala, en cualquier momento del juicio, previa vista que se conceda a los interesados en un plazo de tres días, si varían las condiciones en las cuales se otorgó.'.—Sin que a juicio de este órgano colegiado, los preceptos legales transcritos establezcan mayores requisitos para conceder la suspensión de los actos impugnados que los que establece la Ley de Amparo para tal efecto.—Lo anterior es así, ya que respecto del juicio contencioso administrativo previsto en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, debe tomarse en cuenta lo establecido en la jurisprudencia 2a./J. 60/2013 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a … 933 del Libro XXI, junio de dos mil trece, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, del rubro y texto siguientes: 'JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO NO EXIGE MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO.' (se transcribe texto).—De dicho criterio,

se desprende que nuestro Máximo Tribunal ha dirimido que el juicio contencioso administrativo tramitado conforme a lo previsto en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, no exige mayores requisitos para conceder la suspensión del acto impugnado que los previstos en la Ley de Amparo; ante lo cual, el juicio de amparo indirecto es improcedente contra las resoluciones impugnables a través del juicio de nulidad si éste no se agota previamente, en acatamiento al principio de definitividad.—Criterio cuya aplicabilidad resulta de la reforma constitucional en materia de amparo, de seis de junio de dos mil once y la posterior expedición de la ley de la materia, vigente desde el tres de abril de dos mil trece, que generó –en cuanto a la suspensión del acto reclamado en el amparo indirecto– un nuevo sistema equilibrado con el propósito de dotar a la precautoria de mayor eficacia para la preservación de los derechos vulnerados y la materia del amparo y, a la vez, de mayores elementos de control que permitan evitar el abuso y el dictado de resoluciones que lastimen la sensibilidad social, por la contravención a intereses colectivos jurídicamente relevantes, e igualmente permitan corregir esos efectos a través de los recursos previstos en la propia ley.—En otras palabras, si bien es cierto que se amplió la discrecionalidad de los Jueces y sus facultades para allegarse de mayores elementos para dictar resoluciones más informadas y se prevé que se resuelva con base en una ponderación entre la apariencia del buen derecho, que presupone un asomó superficial y provisional al fondo del asunto, que, por un lado, permite corroborar, así sea provisionalmente, que asista al quejoso el derecho que estima vulnerado y la manera en que la violación se suscita para, en función de ello, conocer qué alcance dar a la suspensión para que resulte más eficaz para contener la violación y evitar que se torne difícilmente reparable y, a la vez, se evite la pérdida de la materia del amparo; no menos lo es que la ponderación que implica ese ejercicio también implica evitar el dictado de una resolución que tenga como punto de partida una pretensión que no sea ni superficialmente fundada, frívola o temeraria y que lastime la sensibilidad social.—Aspecto que **no** puede considerarse válidamente que ello implica que la suspensión en el juicio de amparo tiene un alcance mayor a la prevista en el juicio contencioso indicado, toda vez que tal ejercicio de ponderación, también se encuentra previsto en el artículo 255 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.—Finalmente, tampoco pasa inadvertido para este Tribunal Colegiado de Circuito, lo argüido por el recurrente, en el sentido de que el motivo de improcedencia invocado por el *a quo* es incorrecto, pues, según sostiene, en el caso se actualiza el caso de **excepción** para el principio de definitividad, dado que en su opinión, el acto reclamado carece de total y absoluta motivación y fundamentación.—Sin embargo, tal planteamiento resulta **inoperante**; ello es así, toda vez que de una lectura íntegra al escrito de

expresión de agravios, se observa: a) Que en contra de 'la **ilegal suspensión que como agente de la Policía Ministerial de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México**, en el expediente marcado con el número **********, y que mediante garantía de audiencia correspondiente me fue hecho del conocimiento que no aprobé procesos de evaluación de control de confianza …', el hoy recurrente **promovió juicio contencioso administrativo**, del cual tocó conocer a la Tercera Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México; y, b) Que las autoridades demandadas ya contestaron la demanda respectiva, en virtud de que refiere que '… del propio contenido de los informes justificados se desprende la existencia de un procedimiento irregular …'.—Lo anterior, impide a este Tribunal Colegiado de Circuito analizar el supuesto de excepción planteado, toda vez que de lo expuesto por el propio recurrente, se desprende que en contra del acto reclamado en el juicio de amparo se promovió juicio contencioso administrativo, y del cual tocó conocer a la Tercera Sala Regional de ese tribunal y que, además, las autoridades ya rindieron 'informes', de los cuales se desprende un 'procedimiento irregular', manifestaciones que conllevan a que el análisis relativo a determinar si se actualiza o no el supuesto de excepción al principio de definitividad que se plantea se vuelva intrascendente y, por tanto, el argumento relativo resulte **ineficaz** para estimar contraria a derecho la determinación del *a quo*.—Sin que, con base en la anterior conclusión, pueda establecerse la existencia de diversa causa de improcedencia como la contenida en la fracción X del artículo 61 de la Ley de Amparo (se insertó como nota a pie de página transcripción de artículo), y respecto de la cual, este Tribunal Colegiado de Circuito se encuentre legalmente obligado a pronunciarse, en virtud de que el dicho del quejoso, aquí recurrente, no basta para que se actualice el supuesto normativo, sino que es necesario que obren en autos las constancias que acrediten que la demanda a que se refiere haya sido admitida.—Encuentra sustento a lo anterior, por analogía e identidad de razón, la jurisprudencia por contradicción de tesis P./J. 24/2014 (10a.) (se insertó como nota a pie de página datos de localización), aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintiuno de marzo de dos mil trece, que a la letra establece: 'LITISPENDENCIA. PARA QUE SE ACTUALICE ESTA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013, ES NECESARIO QUE SE HAYAN ADMITIDO LAS DEMANDAS RESPECTIVAS.' (se transcribe).—Así las cosas, y ante la ineficacia de los agravios que se hicieron valer en contra del acuerdo recurrido y sin que en el caso exista materia para suplir la deficiencia de los argumentos esgrimidos, ya que no se actualiza alguno de los supuestos previstos en el artículo 79 de Ley de Amparo vigente, debe declararse **infundado** el presente recurso de queja.—Por lo expuesto, fundado y con apoyo en el artículo 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo vigente; se **RESUELVE**: **ÚNICO**.—Es **infundado** el recurso

de queja.—Notifíquese; con testimonio de esta resolución; háganse las anotaciones en el libro de gobierno y, en su oportunidad, archívese como asunto totalmente concluido."

III. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez.

Resolvió el recurso de queja **196/2014**, interpuesto por **********, ********** y **********, contra el auto de cuatro de septiembre de dos mil catorce, dictado por el Juez Tercero de Distrito en Materias de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, en el amparo indirecto 1204/2014, que fue declarado fundado.

Los antecedentes del caso, son los que a continuación se reseñarán:

Ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de México, **********, ********** y ********** demandaron el amparo y protección de la Justicia Federal contra la suspensión temporal por treinta días naturales de sus cargos, empleos o comisiones que tienen asignados en el servicio público que desempeñan en la Secretaría de Transporte del Gobierno del Estado de México.

Por resolución de cuatro de septiembre de dos mil catorce, el Juez Tercero de Distrito en Materias de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, en el amparo indirecto 1204/2014, desechó la demanda de garantías, por estimar que se actualizaba la causa de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, en virtud de que previo al juicio constitucional, los quejosos debieron agotar el recurso administrativo de inconformidad, o el juicio contencioso administrativo previsto por los artículos 186, 187 y 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Contra dicha determinación, los quejosos interpusieron el recurso de queja 196/2014, que fue resuelto por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, el veintiuno de noviembre de dos mil catorce, declarándolo fundado, al tenor de las siguientes consideraciones.

"QUINTO.—En suplencia de la queja conforme al artículo 107, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 79, fracción VI, de la Ley de Amparo vigente, así como en congruencia con el derecho de acceso efectivo a la protección judicial de los actos del Estado

conforme al artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (se insertó como nota a pie de página la fecha de publicación) debe declararse fundado el presente recurso.—Lo anterior, porque, según se desprende de la demanda de amparo, los quejosos reclamaron el acuerdo de veintisiete de agosto de dos mil catorce, emitido por el contralor interno de la Secretaría de Transporte del Gobierno del Estado de México, en el cual se acordó su suspensión temporal por treinta días naturales, en los cargos o empleos que tenían asignados en el servicio público dentro de dicha secretaría.—Ahora bien, al proveer sobre la demanda de amparo, el Juzgado de Distrito la consideró notoriamente improcedente, en términos del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo vigente (se insertó como nota a pie de página la transcripción del artículo), por estimar que, previo al juicio constitucional, los quejosos **********, ********** y ********** tenían que agotar el recurso administrativo de inconformidad o el juicio contencioso administrativo, previsto por los artículos 186, 187 y 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.—En sus agravios, los inconformes alegan lo contrario y, en suplencia de la queja, este tribunal advierte que el auto de desechamiento recurrido es ilegal, porque no se actualiza el motivo de improcedencia referido.—Efectivamente, en principio, debe considerarse que el recurso de inconformidad, previsto en el indicado artículo 186 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, tiene la naturaleza de ser optativo, pues, conforme a su texto vigente, contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y, en ese sentido, dada la optatividad del indicado recurso, es innecesario que la parte quejosa agote el recurso en mención previo a la instauración de la demanda de amparo, ya que no tiene la característica de ser obligatorio.—Al respecto, es aplicable, por identidad de razón, la jurisprudencia 2a./J. 109/2008, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 232 del Tomo XXVIII, septiembre de 2008, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes: '<u>RECURSO DE REVISIÓN. NO ES NECESARIO AGOTAR EL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO</u>.' (se transcribe).—Ahora bien, descartada que fue la obligación de que los interesados agotaran el recurso en sede administrativa que señaló el Juez de Distrito, toca ahora examinar si estuvieron o no vinculados a promover el juicio contencioso administrativo que establece el artículo 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, para lo cual, se tiene presente que, de conformidad con los artículos 107, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo (parecida, pero diferente al anterior artículo 73, fracción XV, de la ley de la materia de mil novecientos

treinta y seis), el juicio de amparo es improcedente contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo –generalmente se trata de autoridades administrativas– cuando éstos sean revisables de oficio conforme a las leyes aplicables, o procede en su contra algún juicio, recurso o medio de defensa legal ordinario por virtud del cual dichas actuaciones puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.—Por ser conducente conviene transcribir los artículos 107, fracción IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo en vigor: '**Artículo 107.** … **IV.** En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.'.—'**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: … **XX.** Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.—No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.—Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior.'.—Sin embargo, por disposición expresa del artículo transcrito, dichos medios ordinarios de defensa o de revisión oficiosa serán ineficientes para sustentar la improcedencia del juicio de amparo si es que no prevén la suspensión de los efectos de los actos

materia de impugnación o de autocontrol oficioso, o si previéndose la medida suspensiva, ésta resulta ineficiente para efectos de la calificación del motivo de improcedencia en análisis, lo que ocurrirá **cuando dicha suspensión no tenga los mismos alcances de la suspensión instituida en el juicio de amparo** y, además, **siempre que dicha suspensión ordinaria no exija mayores requisitos que los previstos por la legislación vigente del juicio constitucional para conceder la suspensión definitiva como una verdadera medida cautelar**, al igual que tampoco se establezca un plazo mayor que el previsto por la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión provisional, todo lo cual es independiente de que el acto sea, en sí mismo, susceptible de ser suspendido de acuerdo con la legislación de amparo.—Cabe señalar que el nuevo artículo 61, fracción XX, vigente, y su base constitucional contenida en el texto vigente del artículo 107, fracción IV, primer párrafo, a primera vista, parece similar al anterior artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo abrogada.—Empero, si se analiza detenidamente, sobre todo en temas como las razones para no agotar los medios ordinarios en función de las características de la suspensión, acaba por ser diferente y de alcances protectores superiores que la regla equivalente anterior.—Estas diferencias entre el artículo 61, fracción XX, y el anterior 73, fracción XV, se notan especialmente en la no obligación de agotar el medio ordinario de defensa.—Así, se afirma porque ahora se prevé la nueva regla consistente en que, **cuando los alcances de la suspensión del medio ordinario sean inferiores a los que se pueden producir por la medida cautelar de amparo no existirá esa obligación de definitividad**; y también se introduce la nueva regla de comparación referida al plazo para el otorgamiento de la suspensión provisional en el amparo (la que se decreta inmediatamente después de admitida la demanda), de manera que si el plazo para conceder la medida en el sistema legal del medio ordinario prevé un tiempo mayor que esa inmediatez de la vigente suspensión de amparo, entonces, claramente el medio ordinario tampoco deberá ser agotado.—Los aspectos anteriores, de suyo, provocan que la posibilidad de acudir al amparo de forma inmediata, sin tener que agotar previamente los recursos ordinarios, ahora es mayor, superando las reglas anteriores.—En el caso, considerando las reglas vigentes, no existe obligación de acudir al juicio contencioso local, porque si bien dicho medio ordinario prevé la suspensión de los actos administrativos impugnados, lo cierto es que, de concederse la medida por esa vía ordinaria, sus alcances serían objetivamente menores a los que se tendría de concederse una suspensión en amparo.—A continuación, se pasará a explicar detalladamente lo anterior: **La suspensión en amparo tiene alcances mayores que los de una suspensión en juicio contencioso local. Consecuentemente, no es necesario acudir a dicho medio ordinario, previo al amparo (artículos 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo vigente)**.—Para comenzar sobre el

tema de los alcances de la suspensión en amparo conforme al sistema vigente, debe tenerse presente que la reforma constitucional y legal al juicio constitucional, fue precedida de la llamada 'reforma constitucional en materia de derechos humanos', combinación que obligadamente conlleva a entender que la intención del cambio constitucional, fue convertir al juicio de amparo en un mecanismo de control constitucional diferente y más efectivo que el sistema que rigió en el pasado.—Lo anterior, por principio de orden constitucional expreso, importa entender que, en la interpretación de la regulación de dicho juicio, se procure un entendimiento y logro de mayores alcances que los que se tuvieron anteriormente, siendo ésta la actitud que debe asumir el operador del juicio constitucional, especialmente porque así se estableció en el párrafo segundo del vigente artículo 1o. constitucional (se insertó como nota a pie de página la transcripción del artículo), donde se impone el deber de procurar que las normas relativas a derechos humanos (las normas del juicio de amparo lo son) siempre se interpreten expansivamente, considerando, en todo caso sus máximos alcances posibles; debiendo enfatizarse que, en dicha categoría normativa (los normas relativas a derechos humanos), desde luego, quedan comprendidas las del amparo en obvio que dicho mecanismo de control constitucional, es relativo per se a los derechos e incluso debe considerarse su garantía.—De este modo, hay que tener presente que la medida cautelar en el sistema vigente del juicio de amparo es más amplia y benéfica que el restringido sistema de suspensión en amparo que se instituyó en el pasado, referencias y diferencias, tanto importantes como necesarias, para tener en claro por qué no se actualiza el motivo de improcedencia citado en el auto recurrido.—Debe enfatizarse que el sistema vigente de medidas cautelares es diferente y más amplio que las reglas de la suspensión del pasado.—Para comenzar, debe señalarse que el acto reclamado por los quejosos, a saber, el acuerdo de veintisiete de agosto de dos mil catorce, emitido por el contralor interno de la Secretaría de Transporte del Gobierno del Estado de México, en el cual se acordó su suspensión temporal por treinta días naturales, en los cargos o empleos que tenían asignados en el servicio público dentro de dicha secretaría, ciertamente, además de ser susceptible de impugnación en el juicio constitucional, también podría ser impugnado mediante el juicio contencioso administrativo de la competencia del tribunal local de la materia, de conformidad con el artículo 229, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México (se insertó como nota a pie de página la transcripción del artículo).—Pero el hecho de que el reclamo de los quejosos sea susceptible de impugnación en juicio contencioso administrativo estatal, no significa necesariamente que ese medio ordinario deba agotarse previo al juicio de amparo, pues opera, en la especie, la excepción prevista por el propio artículo 61, fracción XX, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, ya que, como se adelantó, la suspensión que operaría de acudirse al juicio contencioso local, tendría menores alcances que la suspensión de amparo.—Limitando este análisis a los alcances de

la suspensión en amparo, debe precisarse que éstos se regulan en los artículos 131, párrafo segundo, y 138, fracción I, de la Ley de Amparo, cuyos textos son los siguientes: '**Artículo 131**. Cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento.—En ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquéllos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda.'.—'**Artículo 138.** Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social y, en su caso, acordará lo siguiente: **I.** Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado; **II.** Señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días; y **III.** Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para lo cual en la notificación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes.'.—De los anteriores fundamentos, en lo que para el caso interesa, se desprende que una vez promovida la suspensión del acto reclamado, el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social, análisis de balance a partir del cual, deberá determinarse si se concede o se niega la suspensión.—En el supuesto de que el Juez decida conceder la suspensión, el artículo 138, fracción I, especifica que deberán fijarse los requisitos y efectos de la medida.—Con el objeto de precisar dichos efectos, debe tenerse presente lo previsto por el artículo 131, párrafo segundo, de la Ley de Amparo vigente, en el que expresamente se describen las características de los efectos y alcances de la suspensión con base en las reglas siguientes: **a)** Los efectos de la suspensión se traducen en que el Juez dicte medidas para que los derechos del quejoso queden en el estado que tenían antes de la presentación de la demanda.—**b)** Los efectos y alcances de la suspensión no pueden tener el alcance de constituir derechos que no tenía el quejoso antes de la presentación de la demanda.—**c)** Tampoco es posible que dichos efectos y alcances de la medida modifiquen o restrinjan los derechos del quejoso en relación a cómo eran antes de la presentación de la demanda.—De lo anterior se desprende que, a diferencia de la suspensión del acto reclamado en amparo que rigió en el pasado y que tenía efectos meramente conservativos o paralizantes de los actos de autoridad, en el nuevo modelo de suspensión como medida cautelar del texto vigente, el Juez interviene no con una actitud meramente conservativa o paralizante, sino con la obligación de dictar todas las medidas necesarias y decretar mediante imposición de obligaciones todo lo que sea conducente, a fin de colocar los derechos del quejoso en el estado que tenían antes de la

presentación de la demanda, lo cual representa no sólo un avance significativo en la suspensión para entenderla ahora como un verdadero sistema de medidas cautelares, sino también una clara nota distintiva del sistema del pasado en el que la medida cautelar en vigor permite al Juez dictar medidas e imponer obligaciones, demandando un protagonismo del juzgador, lo cual es marcadamente diferente que el sistema anterior en donde el Juez tenía una intervención menor y su poder jurisdiccional **se reducía a ordenar que las cosas se mantuvieran en el estado que guardaban**.—Lo antes descrito representa los nuevos alcances que tendría la suspensión en el juicio de amparo en un asunto como éste.—Frente a esos alcances superiores a medidas restringidamente conservativas, ahora debe analizarse cuáles serían los alcances del juicio contencioso administrativo en un caso como éste y, se adelanta, ésos serán menores, porque la suspensión del juicio contencioso local, a semejanza de la anterior suspensión de amparo se reduce a ser una limitada medida conservativa o suspensiva (que de suyo sería de menores alcances que la suspensión del amparo actual), como se demuestra a continuación.—La suspensión aplicable en el juicio contencioso local se prevé en los artículos 254, 255, 258 y 259 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México: **Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México**.—'**Artículo 254.** La suspensión del acto impugnado se decretará de oficio o a petición de parte.—Sólo procede la suspensión de oficio cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de libertad por autoridad administrativa y actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos. Esta suspensión se decretará de plano por el Magistrado de la Sala Regional, en el mismo acuerdo en que se admita la demanda.—En los demás casos, la suspensión podrá solicitarla el actor en el escrito de demanda o en cualquier momento, mientras se encuentre en trámite el proceso administrativo, ante el Magistrado de la Sala Regional que conozca del asunto.—Cuando se otorgue la suspensión, se comunicará sin demora a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento.'.—'**Artículo 255.** La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto concluye el proceso administrativo. No se otorgará la suspensión sino a solicitud de parte, si se sigue perjuicio al interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.—La suspensión podrá concederse con efectos restitutorios siempre que proceda el otorgamiento de la medida cautelar genérica, cuando se trate de actos privativos de libertad decretados por autoridad administrativa, cuando se actualicen a favor del particular la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora o bien, cuando a criterio del Magistrado sea necesario otorgarle estos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular.—La suspensión podrá ser revocada o modificada por la Sala, en cualquier momento del juicio, previa vista que se conceda a los interesados en un plazo de tres días, si varían las condiciones en las cuales se otorgó.'.—'**Artículo 258.**

En los casos en que la suspensión sea procedente, ésta se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento administrativo en el que se haya emitido el acto impugnado hasta dictarse resolución que ponga fin al mismo, a no ser que la continuación del procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al actor.'.—'**Artículo 259.** El acuerdo del Magistrado de Sala Regional que conceda la suspensión del acto impugnado, surtirá sus efectos desde el momento en que se dicte, aun cuando en contra de éste se interponga el recurso de revisión.—El acuerdo en que se niegue la suspensión deja expedita la facultad de la autoridad demandada para la ejecución del acto impugnado, aun cuando se interponga el recurso de revisión; pero si la sección de la Sala Superior revoca el acuerdo recurrido y concede la suspensión, ésta surtirá sus efectos de manera inmediata.'.—De los anteriores artículos se desprende, en lo que interesa en el tema de los alcances de la suspensión del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo local, que son los siguientes: **a)** La suspensión en el juicio contencioso administrativo –semejante a como era en el pasado la suspensión en amparo– se decreta sólo cuando no se siga perjuicio evidente al interés social, cuando no se contravengan disposiciones de orden público y **no se deje sin materia el juicio**, lo cual, evidentemente refleja una trascendencia de menores alcances que la suspensión actual de amparo basada ya no en requisitos, sino en ponderación constitucional según lo antes expuesto.—**b)** Otro son los alcances restringidos de la suspensión, pues el artículo 255 del código procesal local limita los efectos de la suspensión a **mantener las cosas en el estado en que se encuentre y ni siquiera hasta que termine el juicio con sentencia ejecutoria, sino únicamente hasta que acabe el proceso**, sin que la ley defina cuándo se da este momento procesal, y de la misma manera que puede entenderse que ello será hasta que cause ejecutoria la sentencia del juicio, también puede sustentarse que ello sólo es hasta que se cierra la instrucción del proceso y se deja a los autos en estado de resolución, alcances restringidos y oscuridades que merman frente a la suspensión de amparo.—**c)** Como caso excepcional, la suspensión en el juicio contencioso puede concederse con efectos restitutorios sólo en ciertos casos y cuando los solicitantes sean personas en ciertos estados de vulnerabilidad como son las personas de escasos recursos económicos y aquellas que reclamen actos privativos de libertad, lo que todavía se restringe más si se tiene presente que un requisito adicional a ello, es que la medida con efectos restitutorios sólo será procedente a juicio del Magistrado de la Sala Regional cuando la medida sea necesaria para conservar la materia del litigio o para impedir perjuicios que además sean irreparables al propio particular (o sea, las violaciones si son reparables tampoco entrarían en esta regla).—Por todo lo anterior, resulta evidente que la suspensión regulada en el juicio contencioso administrativo, previsto en la legislación del Estado de México, es de menores alcances evidentes que la actual suspensión de amparo como medida cautelar.—

Mientras en la actualidad, la tutela de los derechos fundamentales, por medio de amparo, irradia a la suspensión un efecto de justicia provisional que actúa de inmediato para proteger los derechos que la Constitución garantiza a los interesados y que se enmarca en los principios de las medidas cautelares o precautorias, que tienen como finalidad asegurar la efectividad práctica de una eventual sentencia concesoria o estimatoria que se pronuncie en el proceso de amparo, facultando al Juez para dictar órdenes y medidas que coloquen los derechos del quejoso en el estado que tenían antes de la presentación de la demanda y facultándolo para fijar el estado de las cosas, a fin de evitar que durante la pendencia del proceso se produzcan daños y perjuicios de imposible o difícil reparación para el quejoso con la ejecución del acto reclamado o sus efectos y sobre una perspectiva de protección de derechos por medio de la suspensión como medio accesorio y complementario para el aseguramiento de la tutela jurisdiccional efectiva, por su parte, según queda demostrado, la suspensión del juicio contencioso se reduce y limita a una orden de mantener las cosas en el estado que guardan al momento de solicitarse la suspensión, prohibiendo decretar medidas que incluso puedan interesar algún tema del fondo, y en el renglón de los efectos restitutorios de la suspensión que de alguna manera podrían competir con la actual suspensión de amparo, éstos también se limitan a alcances restringidos pues se reservan sólo para personas en estado de vulnerabilidad, análisis comparativo que marca un desequilibrio notorio que impide preferir a la suspensión limitada del juicio contencioso frente a la suspensión de amparo como medida cautelar que claramente tiene mayores efectos, alcances y potencia jurídica.—Lo anterior justifica la imposibilidad de aplicación al caso del motivo de improcedencia previsto por la fracción XX del artículo 61.—**Inaplicabilidad de la jurisprudencia 2a./J. 60/2013 (10a.)**.—Sin que se oponga a lo anterior, la jurisprudencia en mención, pues, como se explica enseguida, es inaplicable al caso.—Para cubrir el anterior aspecto basta mencionar que, además que es la propia tesis la que señala –de modo explícito– que su formación proviene de la interpretación del sistema derogado de suspensión en amparo inaplicable al caso –y que dicha tesis, por lo mismo, sólo es aplicable a ese sistema superado–, para volver más evidente esta afirmación, conviene transcribir el texto de dicho criterio jurisprudencial y su ejecutoria, de cuya lectura, inmediatamente emergen las evidencias de su inaplicabilidad al contexto de suspensión de amparo actual.—Esa jurisprudencia inaplicable al caso es la siguiente: 'JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO NO EXIGE MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO.' (se transcribe).—Y la ejecutoria de la cual derivó esa inaplicable jurisprudencia, es la

siguiente: 'QUINTO.—Determinación de la existencia de la contradicción de tesis. Precisado lo anterior, debe determinarse si existe la contradicción de criterios denunciada, pues su existencia constituye un presupuesto necesario para estar en posibilidad de resolver cuál de las posturas contendientes debe, en su caso, prevalecer como jurisprudencia.—Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado, mediante jurisprudencia firme, cuáles son los supuestos que deben concurrir para que exista contradicción de tesis, a saber: 1. Que se examinen hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean; y, 2. Que se llegue a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.—Por tanto, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, sin que sea obstáculo a su existencia que los criterios jurídicos adoptados sobre un mismo punto de derecho no sean exactamente iguales en cuanto a las cuestiones fácticas que lo rodean. Esto es, que los criterios materia de la denuncia no provengan del examen de los mismos elementos de hecho.—En ese sentido se pronunció el Tribunal en Pleno de este Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 72/2010, que a continuación se identifica y transcribe: «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.» (se transcribe la jurisprudencia relativa).—Establecido lo anterior, para determinar si se acreditan los extremos citados, debe atenderse a las consideraciones que sustentan los Tribunales Colegiados de Circuito, destacando sólo los aspectos fundamentales que se dieron en cada caso, y que pueden dar origen a la oposición de algún punto jurídico.—El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver la improcedencia 213/2012, sostuvo lo siguiente: Que del análisis de los artículos 257 y 259 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se advertía que establecen mayores requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión del acto reclamado.—Al respecto, el Tribunal Colegiado del conocimiento consideró que el artículo 257 de la codificación estatal en cita, al establecer que la medida cautelar se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren, no sólo condiciona la efectividad de tal medida, sino que constituye una exigencia para efectos de la procedencia de la suspensión. Que de la redacción del precepto en mención se puede concluir que la presentación de la garantía se convierte en un requisito para otorgar la suspensión, pues la palabra si, denota «condición o suposición, en virtud de la cual un concepto depende de otro u otros».—De ahí que se concluya en el sentido de que en la

legislación del Estado de México, la suspensión se concederá sólo si el peticionario otorga dicha garantía; condicionante que, de suyo, demuestra la mayor exigencia para la procedencia de tal medida, en contraste con la Ley de Amparo.—Además, el Tribunal Colegiado destacó que, al no señalarse plazo o término alguno a efecto de que el solicitante cumpla con la exigencia de otorgar la garantía descrita, denota que mientras no se presente la garantía, la suspensión materialmente no existe; de ahí que se concluya en el sentido de que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México prevea mayores requisitos que la Ley de Amparo.—Lo anterior es así, pues el artículo 139, primer párrafo, de la Ley de Amparo prevé que el auto en que un Juez de Distrito conceda la suspensión surtirá sus efectos desde luego, aunque se interponga el recurso de revisión; pero dejará de surtirlos si el agraviado no llena, dentro de los cinco días siguientes al de la notificación, los requisitos que se le hayan exigido para suspender el acto reclamado.—En ese orden, si bien ambas legislaciones establecen como requisito de efectividad de la suspensión del acto reclamado la exhibición de una garantía, lo cierto es que en la codificación estatal, tal exigencia también goza, de cierta forma, de la naturaleza de un requisito de procedibilidad, ya que, en este último caso, conforme a la interpretación del citado artículo 125, la medida cautelar no surte efectos desde luego –como sí sucede en términos de la Ley de Amparo–, sino que se requiere de la presencia de esa garantía para que la medida materialmente surta efectos.—Con base en lo expuesto, el Tribunal Colegiado del conocimiento concluyó que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México exige mayores requisitos para conceder la suspensión de los actos administrativos, que la Ley de Amparo para otorgar esa misma medida cautelar respecto de los actos reclamados.—En cambio, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 401/2009, determinó, en síntesis, lo siguiente: Que no le asistía la razón a los recurrentes, al aducir que no era necesario agotar el principio de definitividad, en virtud de que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México pide mayores requisitos para otorgar la suspensión del acto reclamado, que los exigidos por la Ley de Amparo, argumentos a los que les sería aplicable la jurisprudencia número II.1o.A. J/24, de rubro: «RECURSO DE INCONFORMIDAD O JUICIO DE NULIDAD PREVISTOS EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO. ES INNECESARIO AGOTARLOS PREVIAMENTE A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE GARANTÍAS, AL ESTABLECER DICHO ORDENAMIENTO MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN.», emitida por la anterior integración del propio Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.—Lo anterior, pues los Magistrados que actualmente integran el referido órgano colegiado determinaron interrumpir el citado criterio jurisprudencial, en el que se consideró

que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México establecía mayores requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión de los actos, pues aquél condicionaba su procedencia a que se otorgara la garantía para que surtiera efectos, sin señalar término para ello, a diferencia del término de cinco días previsto en el artículo 139 de la Ley de Amparo.—El Tribunal Colegiado del conocimiento, en su actual integración, decidió apartarse del anterior criterio porque el requisito que ahí se menciona (otorgamiento de garantía), no es un requisito que deba observarse para que surta efectos la suspensión, esto es, no se trata de un requisito de procedibilidad, sino de efectividad de la suspensión; además, porque si bien es cierto que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México no fija término para que el actor exhiba la garantía, tal omisión no implica que el órgano jurisdiccional deba negar la medida cautelar, y dicha circunstancia en todo caso beneficiaría al actor, pues al no establecer un término perentorio para cumplir con tal obligación lo deja en libertad de hacerlo en cualquier momento hasta antes de que se resuelva el juicio en definitiva.—De lo anterior, se advierte que sí existe la contradicción de tesis denunciada, porque los Tribunales Colegiados contendientes se pronunciaron sobre la misma cuestión jurídica, a saber, si el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México exige o no mayores requisitos para conceder la suspensión del acto materia de impugnación, que los establecidos en los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo, para otorgar dicha medida cautelar en el juicio de amparo; y, por tanto, si debe o no agotarse el juicio contencioso o el recurso de inconformidad previstos en el citado ordenamiento estatal, previamente al juicio de amparo.—Así las cosas, mientras que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito estimó que los artículos 257 y 259 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México prevén mayores requisitos para conceder la suspensión de los actos impugnables mediante el recurso de inconformidad o el juicio de nulidad, que los señalados en los numerales 124 y 125 de la Ley de Amparo, para otorgar dicha medida cautelar y, por tanto, que se actualizaba la excepción al principio de definitividad previsto en el artículo 73, fracción XV, de la citada Ley de Amparo. Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito consideró que, previo a la interposición del juicio de amparo, debía de agotarse el recurso de inconformidad o el juicio contencioso previstos en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, toda vez que los artículos 257 y 259 del citado ordenamiento, no exigen mayores requisitos para conceder la suspensión de los actos impugnados, que los señalados en los numerales 124 y 125 de la Ley de Amparo para otorgar dicha medida cautelar.—Por tanto, la materia de la contradicción se circunscribe a determinar, si el Código de Procedimientos

Administrativos del Estado de México exige o no mayores requisitos para conceder la suspensión del acto materia de impugnación, que los establecidos en los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo, para otorgar dicha medida cautelar en el juicio de amparo; y, por tanto, si debe o no agotarse el juicio contencioso o el recurso, de inconformidad previstos en el citado ordenamiento estatal, previamente al juicio de amparo. No es óbice para resolver la presente contradicción de criterios, el hecho de que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito no haya aprobado tesis de jurisprudencia o aislada alguna sobre el tema a dilucidar, y el Primer Tribunal Colegiado en la misma materia y circuito sí haya emitido criterio jurisprudencial … Consecuentemente, procede dilucidar el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.—SEXTO.—Estudio. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.—Como cuestión previa, es pertinente destacar que en los asuntos que dieron origen a la presente contradicción de criterios, el antecedente primigenio fue una resolución administrativa dictada por una autoridad municipal del Estado de México desfavorable a los intereses del particular, por lo que éste promovió en su contra juicio de amparo indirecto.—En los juicios de amparo indirecto se resolvió desechando en unos, y sobreseyendo en otros, al estimar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo.—Lo anterior, bajo la consideración de que los quejosos antes de promover el juicio de amparo indirecto debieron impugnar el acto reclamado a través del recurso de inconformidad o del juicio contencioso administrativo, previsto en los artículos 186 y 299 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, respectivamente, porque el citado código prevé la suspensión de dichos actos y no exige mayores requisitos que los previstos en la Ley de Amparo para decretar esa medida cautelar.—Ahora bien, en la especie, el punto controvertido a dilucidar consiste en determinar si el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México exige o no mayores requisitos para conceder la suspensión del acto materia de impugnación, que los establecidos en los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo, para otorgar dicha medida cautelar en el juicio de amparo; y, por tanto, si debe o no agotarse el juicio contencioso o el recurso de inconformidad previstos en el citado ordenamiento estatal, previamente al juicio de amparo.—Para estar en posibilidad de resolver la controversia anterior, se estima pertinente tomar en consideración lo dispuesto en los artículos 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, que dicen: (se transcriben).—El texto de los preceptos transcritos establece la improcedencia del juicio de amparo indirecto en materia administrativa, en el supuesto de que contra el acto reclamado proceda un recurso o medio ordinario de defensa susceptible de nulificar, revocar o modificar dicho acto, sin exigir

mayores requisitos que los previstos para el otorgamiento de la suspensión definitiva en el juicio de amparo.—Es importante destacar que el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo hace referencia a la no exigencia de mayores requisitos, lo cual significa que si la ley reglamentaria del recurso, juicio o medio de defensa, señala iguales o menores requisitos que los previstos en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, para conceder la suspensión definitiva, el principio de definitividad debe regir en ese caso concreto y, por consecuencia, previamente a promover el juicio de amparo los quejosos deberán agotar esos medios ordinarios de impugnación.—Lo anterior se desprende de la tesis de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo contenido y datos de identificación se transcriben a continuación: «DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.» (se transcribe la tesis).—Ahora bien, la resolución del punto de contradicción requiere el análisis de las disposiciones conducentes del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y de la Ley de Amparo, que establecen los requisitos que deben satisfacerse, a fin de que los gobernados estén en aptitud de obtener la suspensión del acto impugnado en un juicio de nulidad o del acto reclamado en el juicio de amparo.—Al respecto, es importante destacar que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México prevé como medios ordinarios de defensa en contra de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales de dicha entidad federativa, el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad o el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.—En primer lugar, se abordará el estudio para determinar, si previamente a la promoción del juicio de amparo contra actos que se rijan por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México debe agotarse el recurso administrativo de inconformidad previsto en su artículo 186, cuyo contenido literal es el siguiente: «Artículo 186. Contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Cuando se esté haciendo uso del recurso de inconformidad, previo desistimiento del mismo, el interesado podrá promover el juicio ante el propio tribunal. La resolución que se dicte en el recurso de inconformidad también puede impugnarse ante el tribunal.—Para los efectos del párrafo anterior, tienen el carácter de particulares las personas afectadas en sus intereses jurídicos o legítimos por los actos y resoluciones reclamados, incluyendo a los servidores públicos que se les atribuya alguna causal de responsabilidad administrativa y los integrantes de los cuerpos de seguridad pública que sean molestados en sus derechos e intereses, en términos de las leyes aplicables.».—Del dispositivo legal reproducido se desprende que en contra de los actos y resoluciones

de las autoridades administrativas y fiscales del Estado de México, que causen afectación a los particulares, procede optativamente el recurso administrativo de inconformidad, o bien, el juicio contencioso administrativo.—Es decir, los particulares afectados por los actos de autoridad de la administración pública del Estado de México pueden proceder en cualquiera de las siguientes formas: 1) Acudir, en primer lugar, al recurso administrativo de inconformidad y, en contra de la resolución que en éste se pronuncie, promover juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, cuya sentencia podrá, en su caso, reclamarse en amparo.—2) Acudir directamente al juicio de nulidad y, en su caso, promover el juicio de amparo contra la sentencia que pronuncie el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.—Lo anterior pone de manifiesto la naturaleza opcional del recurso administrativo de inconformidad, el cual puede agotarse o no antes de acudir al juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en el entendido de que este último siempre será procedente, ya sea en forma directa o con posterioridad a la resolución del recurso administrativo de inconformidad.—En ese sentido, el recurso administrativo de inconformidad y el juicio contencioso administrativo forman parte de un mismo sistema de impugnación en la vía ordinaria, conforme al cual, los actos de autoridad regidos por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México pueden impugnarse en el citado recurso a elección del interesado, y contra la resolución que se dicte procede el juicio de nulidad, el que también puede promoverse directamente si se decide no agotar el recurso de inconformidad.—Por tanto, si el interesado elige el mencionado recurso en la vía ordinaria, necesariamente tendrá que agotar también el juicio de nulidad previamente al juicio de amparo, o sólo el segundo si prescinde del primero, pero en modo alguno podría promover desde luego el amparo indirecto (contra la resolución de origen), si decide no agotar el mencionado recurso, dada la procedencia del juicio contencioso administrativo, excepto los casos en que este último no deba agotarse por tratarse de una excepción al principio de definitividad.—Sirven de apoyo a lo anterior, las jurisprudencias 2a./J. 99/2004 y 2a./J. 229/2007, emitidas por esta Segunda Sala de este Alto Tribunal (se transcriben).—Consecuentemente, debe concluirse que resulta innecesario el análisis de los requisitos que consagra la ley que rige el recurso administrativo de inconformidad para la procedencia de la suspensión del acto recurrido pues, independientemente de lo que arroje tal análisis, lo cierto es que no es obligatorio para los particulares agotar ese recurso antes de acudir al juicio contencioso administrativo en la vía ordinaria.—A continuación, se abordará el estudio para determinar si previamente a la promoción del juicio de amparo contra actos que se rijan por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México debe agotarse el juicio contencioso administrativo previsto en su artículo 229.—Con el propósito de verificar si, en

el caso, los requisitos establecidos en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México para otorgar la suspensión del acto administrativo en el juicio de nulidad, son mayores a los establecidos en la Ley de Amparo, resulta conveniente acudir a aquellos preceptos de estos ordenamientos que tienden a regular los requisitos que deben satisfacerse para el otorgamiento de dicha medida cautelar.—Expuesto lo dicho, debe tenerse en cuenta lo que disponen los artículos 254 al 260 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el viernes 7 de febrero de 1997, vigentes hasta el quince de octubre de dos mil doce, cuyo contenido literal es el siguiente: «Artículo 254. La suspensión del acto impugnado se decretará de oficio o a petición de parte.—Sólo procede la suspensión de oficio cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de libertad por autoridad administrativa y actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos. Esta suspensión se decretará de plano por el Magistrado de la Sala Regional, en el mismo acuerdo en que se admita la demanda.—En los demás casos, la suspensión podrá solicitarla el actor en el escrito de demanda o en cualquier momento, mientras se encuentre en trámite el proceso administrativo, ante el Magistrado de la Sala Regional que conozca del asunto.—Cuando se otorgue la suspensión, se comunicará sin demora a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento.».—«Artículo 255. La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto concluye el proceso administrativo. No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.—La suspensión podrá concederse con efectos restitutorios siempre que proceda el otorgamiento de la medida cautelar genérica, cuando se trate de actos que afecten a particulares de escasos recursos económicos, actos privativos de libertad decretados al particular por autoridad administrativa o bien, cuando a criterio del Magistrado sea necesario otorgarle estos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular.—La suspensión podrá ser revocada o modificada por la Sala, en cualquier momento del juicio, previa vista que se conceda a los interesados en un plazo de tres días, si varían las condiciones en las cuales se otorgó.».—«Artículo 256. Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, el Magistrado discrecionalmente podrá conceder la suspensión sin necesidad de que se garantice su importe.—Cuando a criterio del Magistrado fuere necesario garantizar los intereses del fisco, la suspensión del acto reclamado se concederá, previo aseguramiento de los mismos, en cualquiera de las formas que se establecen en las disposiciones fiscales relativas, a menos que la garantía se hubiese constituido de antemano ante la autoridad demandada.».—«Artículo 257. En los casos en que proceda la suspensión pero pueda

ocasionar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el juicio. Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos de terceros no estimables en dinero, el Magistrado que conozca del asunto fijará discrecionalmente el importe de la garantía.—La suspensión otorgada quedará sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para que las cosas se mantengan en el estado en que se encontraban al momento de la violación y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que éste obtenga sentencia favorable. Para que surta efecto, la caución que ofrezca el tercero, deberá cubrir previamente el costo de la que hubiese otorgado el actor.».—«Artículo 258. En los casos en que la suspensión sea procedente, ésta se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento administrativo en el que se haya emitido el acto impugnado hasta dictarse resolución que ponga fin al mismo, a no ser que la continuación del procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al actor.».—«Artículo 259. El acuerdo del Magistrado de Sala Regional que conceda la suspensión del acto impugnado, surtirá sus efectos desde luego, aunque se interponga el recurso de revisión.—El acuerdo en que se niegue la suspensión deja expedita la facultad de la autoridad demandada para la ejecución del acto impugnado, aun cuando se interponga el recurso de revisión; pero si la sección de la Sala Superior revoca el acuerdo recurrido y concede la suspensión, ésta surtirá sus efectos de manera inmediata.».—«Artículo 260. Para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión, el interesado deberá solicitarlo dentro de los 15 días siguientes a la notificación del auto que declare ejecutoriada la sentencia o la ejecutoria respectiva. La Sala dará vista a las demás partes por un término de tres días y citará a una audiencia de pruebas y alegatos dentro de los tres días siguientes, en la que dictará la resolución que corresponda.».—Por su parte, la Ley de Amparo, en sus artículos 124 y 125, literalmente establece lo siguiente: «Artículo 124. Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurran los requisitos siguientes: I. Que la solicite el agraviado.—II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.—Se considera, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión: a) Se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; b) Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos; c) Se permita el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; d) Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo

y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza; e) Se permita el incumplimiento de las órdenes militares; f) Se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que por ese motivo afecte la salud de las personas, y (sic) g) Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien se encuentre en alguno de lo (sic) supuestos previstos en el artículo 131 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta ley; se incumplan con las normas oficiales mexicanas; se afecte la producción nacional; h) Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio en cualquiera de sus fases, previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvo en el caso que el quejoso sea ajeno al procedimiento, situación en la que procederá la suspensión, sólo sí con la continuación del mismo se dejare irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso.—III. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.—El Juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.».—«Artículo 125. En los casos en que es procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaron si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo. Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero perjudicado que no sean estimables en dinero, la autoridad que conozca del amparo fijará discrecionalmente el importe de la garantía.».—El análisis comparativo de los numerales transcritos evidencia que exigen, tanto para el juicio de nulidad promovido contra los actos o resoluciones de las autoridades administrativas del Estado de México, como para el juicio de amparo, requisitos esencialmente iguales para que proceda la suspensión del acto impugnado o del acto reclamado, pues sólo presentan diferencias irrelevantes derivadas de la naturaleza jurídica propia de cada juicio, como se demuestra a continuación: a) El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México prevé que la suspensión podrá ser acordada por el Magistrado instructor que conozca del asunto y que la medida precautoria debe hacerse del conocimiento de las autoridades demandadas para su cumplimiento; por su parte, aunque la Ley de Amparo no refiere expresamente que la suspensión podrá ser emitida por el Juez de Distrito, ello se infiere de lo dispuesto en los artículos 122 y 131 de dicho ordenamiento, en el sentido de que en los casos de la competencia de los Jueces de Distrito, la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de parte, y el

Juez resolverá en la misma audiencia, concediendo o negando la suspensión o lo que fuere procedente.—Entonces, en tal aspecto el primero de dichos ordenamientos no prevé un requisito mayor que el segundo.—b) El citado Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México requiere que el actor solicite la medida suspensional y prevé que aquél podrá gozar de ese beneficio en cualquier etapa del juicio; por su parte, la Ley de Amparo exige también que el quejoso solicite expresamente la concesión de la medida cautelar y dispone en su artículo 141, que podrá solicitarse con la presentación de la demanda de garantías o en cualquier tiempo, mientras no se dicte la ejecutoria relativa.—Luego, dichos ordenamientos son coincidentes en los siguientes aspectos: En que no existe límite procesal para iniciar el trámite de la suspensión, por lo que su promoción puede llevarse a cabo en cualquier tiempo.—En que el proveído correspondiente debe dictarse a partir de que se admita la demanda o de que se solicite aquella medida.—En que el interesado debe solicitar la concesión de la suspensión.—En que cuando la suspensión es solicitada al presentar la demanda, esto es suficiente para que la autoridad competente (Magistrado instructor o Juez de Distrito) se avoque a determinar si se encuentran satisfechos los supuestos para poder otorgar la medida cautelar en comento.—El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México dispone que, de llegar a otorgarse la suspensión, no debe causarse perjuicio al interés social, contravenirse disposiciones de orden público, ni dejarse sin materia el juicio relativo; asimismo, que el actor o quejoso debe otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar de los perjuicios que con la referida medida cautelar se causaren si no obtiene sentencia favorable en el juicio respectivo; por su parte, la Ley de Amparo dispone lo mismo.—La Ley de Amparo exige para conceder la suspensión que los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto reclamado sean de difícil reparación; en cambio, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México no pide tal requisito, por lo que, en ese aspecto, es menos exigente que la referida Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.—En esa tesitura, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México no prevé mayores requisitos para la concesión de la suspensión de los actos impugnados en el juicio de nulidad, que los que establece la Ley de Amparo para otorgar la medida cautelar del acto reclamado, por lo que, previamente a la sustanciación del juicio de amparo, debe agotarse dicho juicio ante aquel Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y su falta de promoción actualiza la improcedencia del juicio de garantías por la causa prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo; salvo que se actualice alguna otra de las causas de excepción al principio de definitividad que prevé dicho numeral, según lo ha interpretado esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.—Sin que sea obstáculo para lo anterior, que en la Ley de Amparo se establezca que para que

surta efectos la suspensión, el actor debe cumplir con los requisitos que se le exijan (entre otros, exhibir garantía), dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la concesión de la medida cautelar, a diferencia del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que no establece plazo alguno para satisfacer tales requisitos.—Se expone tal aserto, en la medida de que tal exigencia no es, propiamente, un requisito para conceder la suspensión, sino de eficacia de ésta, siendo que los artículos 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, no prevén que para que opere la excepción al principio de definitividad de que se trata las leyes que establezcan el recurso, juicio o medio de defensa susceptible de modificar el acto, deban contener esquemas suspensionales semejantes en cuanto a requisitos de procedencia y efectividad, sino sólo que las leyes no deben contener más requisitos para conceder la suspensión que los previstos en la Ley de Amparo.—Luego, no hay motivo para añadir otros requisitos para que opere la excepción aludida más que aquellos que el constituyente y el legislador ordinario han definido.—Sirve de apoyo a lo anterior, en lo conducente, la jurisprudencia de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se inserta: «SUSPENSIÓN CONTRA RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 208-BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LA PREVÉ, NO EXIGE MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDERLA, QUE LA LEY DE AMPARO.» (se transcribe el texto de dicha tesis).—Consecuentemente, de la interpretación armónica de los artículos 254 al 260 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y 124 y 125 de la Ley de Amparo, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los requisitos previstos para otorgar la suspensión de la ejecución de los actos impugnados en el juicio contencioso administrativo, no son mayores que los contemplados al respecto en la Ley de Amparo para conceder dicha medida cautelar, por lo que, previo a la promoción del amparo indirecto, debe agotarse aquél, en acatamiento al principio de definitividad.—SÉPTIMO.—Tesis jurisprudencial. Conforme a las anteriores consideraciones, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, de acuerdo con lo expuesto por el artículo 195 de la Ley de Amparo, el siguiente criterio adoptado por esta Segunda Sala: «JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO NO EXIGE MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO.». De los artículos 254 a 260 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, no se advierte la exigencia de mayores requisitos para otorgar la suspensión del acto impugnado que los consignados en los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo, toda vez que ambos ordenamientos instituyen condiciones esencialmente iguales para otorgar

esa medida cautelar, sólo con diferencias irrelevantes derivadas de la naturaleza jurídica propia de cada juicio; de ahí que el juicio de amparo indirecto sea improcedente contra las resoluciones impugnables a través del juicio de nulidad si éste no se agota previamente, en acatamiento al principio de definitividad.—Por lo expuesto y fundado, se resuelve: PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis entre los criterios a que este expediente se refiere, en términos de lo expuesto en el considerando quinto de esta resolución.—SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos redactados en el último considerando de la presente resolución.—Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes; envíese la jurisprudencia que se sustenta al Pleno y a la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 195 de la Ley de Amparo; remítanse de inmediato la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.—Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Sergio A. Valls Hernández. Fue ponente el Ministro Luis María Aguilar Morales.—Firman el Ministro presidente y el Ministro ponente con el secretario de Acuerdos de la Segunda Sala, que autoriza y da fe.'.—Pues bien, como se anticipó, basta la sola lectura de la jurisprudencia y ejecutoria relativa para comprobar que dicho criterio proviene de la interpretación de las reglas del juicio contencioso administrativo en el Estado de México, en relación al anterior sistema de suspensión en amparo abrogado, que pretéritamente se reguló en el artículo 124 de la Ley de Amparo de mil novecientos treinta y seis, de ahí que sea ilógico e incorrecto pretender trasladar ese criterio al sistema actual que resulta sustancialmente diferente y regido incluso por otros principios, como el sistema actual de medidas cautelares en amparo que se prevé tanto por el nuevo artículo 107, fracción X, constitucional, como por la legislación vigente, la cual, en momento alguno, fue considerada por la Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis de referencia en inaplicable al caso.—En el orden expuesto, siendo ilegal el motivo de improcedencia notoria en el que se apoyó el a quo para desechar la demanda constitucional de los quejosos; y siendo inaplicable al caso la jurisprudencia de referencia, que interpretó el sistema de suspensión en amparo derogado, el que ninguna relación guarda con este asunto, se impone revocar el auto recurrido y ordenar al Juez de Distrito que provea lo conducente sobre la

admisión de la demanda en cuestión.—Similar consideración sostuvo este órgano colegiado al resolver, por unanimidad de votos, las quejas **114/2014 y 48/2014**, en sesiones de treinta y uno de julio y treinta de octubre de dos mil catorce.—Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 94, párrafos primero, sexto y décimo, 103, fracción I, 107, fracciones I y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 61, fracción XX, a contrario sensu, 97, fracción I, inciso a), 98, fracción II, 107, fracción II, y 113 de la Ley de Amparo vigente, se **RESUELVE: PRIMERO**.—Es **fundado** el recurso de queja interpuesto.—**SEGUNDO**.—Se ordena al Juez de Distrito que provea lo conducente sobre la admisión de la demanda de amparo.—**NOTIFÍQUESE**; con testimonio de esta resolución; háganse las anotaciones en el libro de gobierno y, en su oportunidad, archívese como asunto totalmente concluido."

IV. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez.

Resolvió el recurso de queja **67/2015**, interpuesto por **********, a través de su representante legal **********, en contra del auto de diez de marzo de dos mil quince, dictado por el Juez Octavo de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, en el juicio de amparo indirecto 219/2015-NE, que fue declarado fundado.

Los antecedentes del caso, son los que a continuación se resumen:

**********, a través de su representante legal **********, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de México, promovió amparo y protección de la Justicia Federal, en contra del delegado fiscal de Tlalnepantla, dependiente de la Dirección General de Recaudación de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México y otras autoridades, a las cuales les atribuyó la expedición del oficio **********, de cuatro de febrero de dos mil quince, que contiene el requerimiento de pago y embargo dirigido a la quejosa, así como el acta de embargo de la negociación mercantil.

Mediante resolución de diez de marzo de dos mil quince, el Juez Octavo de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, en el juicio de amparo indirecto 219/2015-NE, desechó la demanda, por estimar que se actualizaba la causa de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, porque la quejosa, previo a promover el

juicio de amparo, debió agotar el principio de definitividad; esto es, promover el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Contra dicha determinación, la recurrente interpuso recurso de queja 67/2015, el cual fue resuelto por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, el diecisiete de abril de dos mil quince, declarándolo fundado, basado en las siguientes consideraciones:

"QUINTO.—**Análisis del asunto.** En suplencia de la queja conforme al artículo 107, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 79, fracción VI, de la Ley de Amparo vigente, así como en congruencia con el derecho de acceso efectivo a la protección judicial de los actos del Estado, conforme al artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (se insertó como nota a pie de página la fecha de publicación), debe revocarse el auto de diez de marzo de dos mil quince, en la parte que desechó la demanda de amparo por la quejosa **********, y ordenar al Juez de Distrito que provea lo conducente sobre su admisión a trámite.—Lo anterior, con base en las siguientes consideraciones.—Al proveer sobre la demanda de amparo, el Juez de Distrito la consideró notoriamente improcedente, en términos del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo vigente, por estimar que, previo al juicio constitucional, **********, tenía que agotar el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señalando que no se advertía actualización de alguna excepción al principio de definitividad.—En sus agravios, la inconforme alega que no se actualiza la causal de improcedencia invocada por el Juez de Distrito y, en suplencia de queja, este tribunal advierte que el auto de desechamiento parcial recurrido es ilegal, porque no se actualiza el motivo de improcedencia referido.—En efecto, se estima que la quejosa no estaba vinculada a promover el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y para demostrarlo se estima conveniente transcribir los artículos 107, fracción IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo en vigor, que dicen: 'Artículo 107. … IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna

para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.'.—'Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: … XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.—No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.—Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior.'.—De conformidad con los artículos 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo es improcedente contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo –generalmente se trata de autoridades administrativas– cuando éstos sean revisables de oficio conforme a las leyes aplicables, o procede en su contra algún juicio, recurso o medio de defensa legal ordinario por virtud del cual, dichas actuaciones puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.—Sin embargo, por disposición expresa de los artículos transcritos, dichos medios ordinarios de defensa o de revisión oficiosa serán ineficientes para sustentar la improcedencia del juicio de amparo si es que no prevén la suspensión de los efectos de los actos materia de impugnación o de autocontrol oficioso, o si previéndose la medida suspensiva, ésta resulta ineficiente para efectos de la calificación del motivo de improcedencia en análisis, lo que ocurrirá cuando dicha suspensión no tenga los mismos alcances de la suspensión instituida en el juicio de amparo y, además, siempre que dicha suspensión ordinaria no exija mayores requisitos que los previstos por la legislación vigente del juicio constitucional para conceder la suspensión definitiva como una verdadera medida cautelar, al igual que tampoco se establezca un plazo mayor que el previsto por la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión provisional, todo lo cual, es independiente de que

el acto sea, en sí mismo, susceptible de ser suspendido de acuerdo con la legislación de amparo.—Cabe señalar que el artículo 61, fracción XX, de la legislación de amparo vigente, y su base constitucional contenida en el texto del artículo 107, fracción IV, primer párrafo, a primera vista, parece similar al artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo abrogada.—Empero, si se analiza detenidamente, sobre todo en temas como las razones para no agotar los medios ordinarios en función de las características de la suspensión, acaba por ser diferente y de alcances protectores superiores que la regla equivalente anterior.—Estas diferencias entre el artículo 61, fracción XX, y el anterior 73, fracción XV, se notan especialmente en la desobligación de agotar el medio ordinario de defensa.—Así se afirma, porque ahora se prevé la nueva regla consistente en que, **cuando los alcances de la suspensión del medio ordinario sean inferiores a los que se pueden producir por la medida cautelar de amparo no existirá esa obligación de definitividad**; y también se introduce la nueva regla de comparación referida al plazo para el otorgamiento de la suspensión provisional en el amparo (la que se decreta inmediatamente después de admitida la demanda), de manera que si el plazo para conceder la medida en el sistema legal del medio ordinario prevé un tiempo mayor que esa inmediatez de la vigente suspensión de amparo, entonces, claramente el medio ordinario tampoco deberá ser agotado.—Los aspectos anteriores, de suyo, provocan que la posibilidad de acudir al amparo de forma inmediata, sin tener que agotar previamente los recursos ordinarios, ahora es mayor, superando las reglas anteriores.—En el caso, considerando las reglas vigentes, no existe obligación de acudir al juicio contencioso administrativo federal, porque si bien dicho medio ordinario prevé la suspensión de los actos administrativos impugnados, lo cierto es que de concederse la medida por esa vía ordinaria, sus alcances serían objetivamente menores a los que se tendría de concederse una suspensión en amparo.—A continuación, se pasará a explicar detalladamente lo anterior.—Para comenzar sobre el tema de los alcances de la suspensión en amparo conforme al sistema vigente, debe tenerse presente que la reforma constitucional y legal al juicio constitucional, fue precedida de la llamada 'Reforma constitucional en materia de derechos humanos', combinación que obligadamente conlleva a entender que la intención del cambio constitucional, fue convertir al juicio de amparo en un mecanismo de control constitucional diferente y más efectivo que el sistema que rigió en el pasado.—Lo anterior, por principio de orden constitucional expreso, importa entender que, en la interpretación de la regulación de dicho juicio, se procure un entendimiento y logro de mayores alcances que los que se tuvieron anteriormente, siendo ésta la actitud que debe asumir el operador del juicio constitucional, especialmente, porque así se estableció en el párrafo segundo del vigente artículo 1o. constitucional (se insertó como nota a pie de página la

transcripción del artículo), donde se impone el deber de procurar que las normas relativas a derechos humanos (las normas del juicio de amparo lo son) siempre se interpreten expansivamente, considerando, en todo caso, sus máximos alcances posibles; debiendo enfatizarse que, en dicha categoría normativa (los normas relativas a derechos humanos), desde luego, quedan comprendidas las del amparo, en obvio que dicho mecanismo de control constitucional, es relativo, per se, a los derechos e incluso debe considerarse su garantía.—De este modo, hay que tener presente que la medida cautelar en el sistema vigente del juicio de amparo es más amplia y benéfica que el restringido sistema de suspensión en amparo que se instituyó en el pasado, referencias y diferencias, tanto importantes como necesarias, para tener en claro por qué no se actualiza el motivo de improcedencia citado en el auto recurrido.—Debe enfatizarse que el sistema vigente de medidas cautelares es diferente y más amplio que las reglas de la suspensión del pasado.—Para comenzar debe señalarse que los actos reclamados por la quejosa, pueden ser impugnados en juicio contencioso administrativo federal, en términos de lo estipulado en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; empero, ello no significa necesariamente que ese medio ordinario deba agotarse previo al juicio de amparo, pues opera, en la especie, la excepción prevista por el propio artículo 61, fracción XX, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, ya que, como se adelantó, la suspensión que operaría de acudirse al juicio contencioso administrativo federal, tendría menores alcances que la suspensión de amparo.—Limitando este análisis a los alcances de la suspensión en amparo, debe precisarse que éstos se regulan en los artículos 131, párrafo segundo, y 138, fracción I, de la Ley de Amparo, cuyos textos son los siguientes: 'Artículo 131. Cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento.—<u>En ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda</u>.'.—'Artículo 138. Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social y, en su caso, acordará lo siguiente: I. Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, <u>fijará los requisitos y efectos de la medida</u>; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado; II. Señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días; y III. Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para lo cual

en la notificación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes.'.—De los anteriores fundamentos, en lo que para el caso interesa, se desprende que una vez promovida la suspensión del acto reclamado, el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social, análisis de balance a partir del cual deberá determinarse si se concede o se niega la suspensión.—En el supuesto de que el Juez decida conceder la suspensión, el artículo 138, fracción I, especifica que deberán fijarse los requisitos y efectos de la medida.—Con el objeto de precisar dichos efectos, debe tenerse presente lo previsto por el artículo 131, párrafo segundo, de la Ley de Amparo vigente, en el que expresamente se describen las características de los efectos y alcances de la suspensión con base en las reglas siguientes: Los efectos de la suspensión se traducen en que el Juez dicte medidas para que los derechos del quejoso queden en el estado que tenían **antes de la presentación de la demanda**.—Los efectos y alcances de la suspensión no pueden tener el alcance de constituir derechos que no tenía el quejoso antes de la presentación de la demanda.—Tampoco es posible que dichos efectos y alcances de la medida modifiquen o restrinjan los derechos del quejoso en relación a cómo eran antes de la presentación de la demanda.—De lo anterior se desprende que, a diferencia de la suspensión del acto reclamado en amparo que rigió en el pasado y que tenía efectos meramente conservativos o paralizantes de los actos de autoridad, en el nuevo modelo de suspensión como medida cautelar del texto vigente, el Juez interviene no con una actitud meramente conservativa o paralizante, sino con la obligación de dictar todas las medidas necesarias y decretar mediante imposición de obligaciones todo lo que sea conducente, a fin de colocar los derechos del quejoso **en el estado que tenían antes de la presentación de la demanda**, lo cual representa no sólo un avance significativo en la suspensión para entenderla ahora como un verdadero sistema de medidas cautelares, sino también una clara nota distintiva del sistema del pasado en el que la medida cautelar en vigor permite al Juez dictar medidas e imponer obligaciones, demandando un protagonismo del juzgador, lo cual es marcadamente diferente que el sistema anterior en donde el Juez tenía una intervención menor y su poder jurisdiccional **se reducía a ordenar que las cosas se mantuvieran en el estado que guardaban**.—Lo antes descrito representa los nuevos alcances que tendría la suspensión en el juicio de amparo.—Frente a esos alcances superiores a medidas restringidamente conservativas, ahora debe analizarse cuáles serían los alcances del juicio contencioso administrativo federal y, se adelanta, que son menores, porque la suspensión del juicio contencioso, a semejanza de la anterior suspensión de amparo, **se reduce a ser una limitada medida conservativa o suspensiva** (que de suyo sería de menores alcances que la

suspensión del amparo actual), como se demuestra a continuación.—Ciertamente, lo artículos 24 y 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, son del tenor siguiente: Capítulo III.—De las medidas cautelares.—'**Artículo 24.** Una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, podrán decretarse todas las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hecho existente, que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, salvo en los casos en que se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.—La suspensión de la ejecución del acto impugnado se tramitará y resolverá de conformidad con el artículo 28 de esta ley.—Las demás medidas cautelares se tramitarán y resolverán de acuerdo con la presente disposición jurídica y los artículos 25, 26 y 27 de esta ley.—Durante los periodos de vacaciones del tribunal, en cada región un Magistrado de Sala Regional cubrirá la guardia y quedará habilitado para resolver las peticiones urgentes sobre medidas cautelares o suspensión del acto impugnado, relacionadas con cuestiones planteadas en la demanda.'.—'**Artículo 28.** La solicitud de suspensión de **la ejecución del acto administrativo impugnado**, presentado por el actor o su representante legal, se tramitará y resolverá, de conformidad con las reglas siguientes: I. Se concederá siempre que: a) No se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y b) Sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.—II. Para el otorgamiento de la suspensión deberán satisfacerse los siguientes requisitos: a) Tratándose de la suspensión de actos de determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, aprovechamientos y otros créditos fiscales, se concederá la suspensión, la que surtirá sus efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.—Al otorgar la suspensión, se podrá reducir el monto de la garantía, en los siguientes casos: 1. Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del solicitante, y 2. Si se tratara de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.—b) En los casos en que la suspensión pudiera causar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el solicitante otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar el perjuicio que con ella se cause, si éste no obtiene sentencia favorable.—En caso de afectaciones no estimables en dinero, de proceder la suspensión, se fijará discrecionalmente el importe de la garantía.—La suspensión a la que se refiere este inciso quedará sin efecto, si previa resolución del Magistrado instructor, el tercero otorga a su vez contragarantía para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la notificación del acto impugnado al solicitante y a pagar los daños y perjuicios que se le hayan ocasionado, si finalmente la

sentencia definitiva que se dicte fuere favorable a sus pretensiones, así como el costo de la garantía que este último hubiere otorgado. No procede admitir la contragarantía si, de ejecutarse el acto, quedare sin materia el juicio.—c) En los demás casos, se concederá determinando la situación en que habrán de quedar las cosas, así como las medidas pertinentes para preservar la materia del juicio principal, hasta que se pronuncie sentencia firme.—d) El monto de la garantía y contragarantía será fijado por el Magistrado instructor o quien lo supla.—III. El procedimiento será: a) La solicitud podrá ser formulada en la demanda o en escrito diverso presentado ante la Sala en que se encuentre radicado el juicio, en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia firme.—b) Se tramitará por cuerda separada, bajo la responsabilidad del Magistrado instructor.—c) El Magistrado instructor deberá conceder o negar la suspensión provisional de la ejecución, a más tardar dentro del día hábil siguiente a la presentación de la solicitud.—d) El Magistrado instructor requerirá a la autoridad demandada un informe relativo a la suspensión definitiva, el que se deberá rendir en el término de tres días. Vencido el término, con el informe o sin él, el Magistrado resolverá lo que corresponda, dentro de los tres días siguientes.—IV. Mientras no se dicte sentencia firme en el juicio, el Magistrado instructor podrá modificar o revocar la resolución que haya concedido o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.—V. Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia favorable firme, el Magistrado instructor ordenará la cancelación o liberación de la garantía otorgada. En caso de que la sentencia firme le sea desfavorable, a petición de la contraparte o en su caso, del tercero, y previo acreditamiento de que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante la autoridad.'.—Como se advierte, los artículos transcritos reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de diciembre de dos mil diez, disponen que las medidas cautelares (entre las que se encuentra la suspensión) **tienen por objeto mantener la situación de hecho existente**, de manera que el litigio no quede sin materia ni se cause un daño irreparable al actor, salvo en los casos en que se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.—Además, señalan que la solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado debe presentarse por el actor o su representante legal y que ésta se concede: • Si no se afecta el interés social, ni se contravienen disposiciones de orden público, a más que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al solicitante con esa ejecución; • En caso de determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, aprovechamientos y otros créditos fiscales, sólo si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos, garantía que puede

reducirse si el monto de los créditos excede la capacidad económica del solicitante o se trata de un tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria con el pago del crédito impugnado; • Si se trata de posibles afectaciones no estimables en dinero, la garantía se fija discrecionalmente; • Si la medida cautelar puede causar daños o perjuicios a terceros, se concede si se otorga garantía para reparar el daño o indemnizar el perjuicio que se cause; • La suspensión del acto combatido queda sin efectos si el tercero otorga contragarantía; y, • La medida cautelar se puede solicitar en cualquier etapa del juicio de nulidad.—Lo que pone en evidencia, tratándose del tema de los alcances de la suspensión del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal, que éstos son de menores alcances que la actual suspensión de amparo como medida cautelar, pues se limitan los efectos de la suspensión a '**mantener la situación de hecho existente**'.—Lo anterior, pues, en la actualidad, la tutela de los derechos fundamentales por medio de amparo irradia a la suspensión un efecto de justicia provisional que actúa de inmediato para proteger los derechos que la Constitución garantiza a los interesados y que se enmarca en los principios de las medidas cautelares o precautorias, que tienen como finalidad asegurar la efectividad práctica de una eventual sentencia concesoria o estimatoria que se pronuncie en el proceso de amparo, facultando al Juez para dictar órdenes y medidas que coloquen los derechos del quejoso en el estado **que tenían antes de la presentación de la demanda** y facultándolo para fijar el estado de las cosas, a fin de evitar que durante la pendencia del proceso se produzcan daños y perjuicios de imposible o difícil reparación para el quejoso con la ejecución del acto reclamado o sus efectos y sobre una perspectiva de protección de derechos por medio de la suspensión como medio accesorio y complementario para el aseguramiento de la tutela jurisdiccional efectiva.—Por su parte, según queda demostrado, la suspensión del juicio contencioso se reduce y limita a una orden de **mantener las cosas en el estado que guardan al momento de solicitarse la suspensión**, prohibiendo decretar medidas que incluso puedan interesar a algún tema del fondo, análisis comparativo que marca un desequilibrio notorio que impide preferir a la suspensión limitada del juicio contencioso frente a la suspensión de amparo como medida cautelar que claramente tiene mayores efectos, alcances y potencia jurídica.—Lo anterior justifica la imposibilidad de aplicación al caso del motivo de improcedencia previsto por la fracción XX del artículo 61 de la actual Ley de Amparo.—Aunado a que, tratándose de los requisitos para acceder a la medida suspensional, el artículo 28, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, requiere que el acto administrativo impugnado cause daños o perjuicios de difícil reparación con su ejecución, requisito que no se establece en la Ley de Amparo, según se advierte del numeral 128 de esa legislación, que

dice: '**Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurran los requisitos siguientes: I. Que la solicite el quejoso; y, II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.—La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.'.—Sin que pase inadvertido para este tribunal la existencia de la jurisprudencia 2a./J. 130/2013 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice: 'PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE DICIEMBRE DE 2010) NO ESTABLECE MAYORES REQUISITOS QUE LA ABROGADA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.' (se transcribe texto y se insertó como nota a pie de página los datos de localización).—Empero, dicha jurisprudencia es inaplicable al caso, pues su formación proviene de la interpretación del sistema derogado de suspensión en amparo inaplicable al caso.—Es decir, la jurisprudencia proviene de la interpretación de las reglas del juicio contencioso administrativo federal, en relación al anterior sistema de suspensión en amparo abrogado, que pretéritamente se reguló en el artículo 124 de la Ley de Amparo de mil novecientos treinta y seis, de ahí que sea ilógico e incorrecto pretender trasladar ese criterio al sistema actual que resulta sustancialmente diferente y regido incluso por otros principios, como el sistema actual de medidas cautelares en amparo que se prevé tanto por el nuevo artículo 107, fracción X, constitucional, como por la legislación vigente, la cual en momento alguno fue considerada por la Segunda Sala, al sustentar la jurisprudencia de que trata.—Tampoco es óbice para este tribunal, que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 177/2014, entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa del Segundo Circuito, Primero del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas y Tercero en Materia Administrativa del Sexto Circuito, haya sustentado la jurisprudencia pendiente de publicar, que se obtiene del engrose oficial publicado en la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice: 'RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL PLAZO PARA OTORGAR LA SUSPENSIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN III, INCISO C), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, ES EQUIVALENTE AL PREVISTO EN LA LEY DE AMPARO, PARA EFECTOS DE LA OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).' (se transcribe texto y se insertó como

nota a pie de página los datos de localización).—Lo anterior, pues como se refiere en la citada jurisprudencia, los conceptos jurídicos que utiliza tanto la Constitución como la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión, consisten en: 1) Los alcances; 2) Los requisitos; y, 3) Los plazos; y en la jurisprudencia de que se trata, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo se ocupó de dilucidar lo relativo al plazo para el otorgamiento de la suspensión; empero, no fueron materia de estudio los alcances, los cuales, a criterio de este tribunal, según ha quedado expuesto, son de mayores alcances en el amparo que en el juicio contencioso administrativo federal.—En virtud de lo antes expuesto, es que, se reitera, no se actualiza el motivo de improcedencia previsto por la fracción XX del artículo 61 de la actual Ley de Amparo.—Es aplicable, por analogía, la tesis II.4o.A.24 A (10a.), sustentada por este Tribunales Colegiados, que dice: 'JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO. NO DEBE AGOTARSE, PREVIO AL AMPARO, YA QUE LOS ALCANCES DE LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS, PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 254, 255, 258 Y 259 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS LOCAL, SON OBJETIVAMENTE MENORES A LOS ESTABLECIDOS PARA EL JUICIO CONSTITUCIONAL EN SU LEY VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013.' (se transcribe texto y se insertó como nota a pie de página los datos de localización).—Por tanto, debe declararse fundada la queja y ordenarse al Juez de Distrito que provea lo conducente sobre la admisión de la demanda de amparo, por lo que hace a la quejosa **********, sin que en esta instancia corresponda dictar el auto inicial de trámite de la demanda de amparo en los términos previstos en el artículo 115 de la Ley de Amparo, porque esa actuación (proveer sobre el contenido de la demanda) debe llevarla a cabo el órgano jurisdiccional que conoce del juicio de amparo indirecto (Juez de Distrito), por ser éste a quien, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 112, 113, 114 y 115 de la ley en cita, corresponde la sustanciación de dicho juicio.—Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 73/2014 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes: '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.' (se transcribe texto y se insertó como nota a pie de página los datos de localización).—Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 94, párrafos primero, sexto y décimo, 103, fracción I, 107, fracciones I y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 61, fracción XX, contrario sensu, 97, fracción I, inciso a), 98, fracción II, 107, fracción II, y 113 de la Ley de Amparo

vigente, se **RESUELVE: ÚNICO**.—Es **fundado** el recurso de queja interpuesto.—**Notifíquese**, con testimonio de esta resolución al juzgado de origen; háganse las anotaciones en el libro de gobierno y, en su oportunidad, archívese el presente toca."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.**

En primer término, es conveniente precisar si el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Nezahualcóyotl, puede contender en contradicciones de tesis resueltas por el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

De conformidad con el artículo segundo del *Acuerdo General 3/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los circuitos judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito*, el Segundo Circuito, se integra con Tribunales Colegiados residentes en el Estado de México, dividiéndose por especialización en materia penal, administrativa, civil y del trabajo, así como aquellos de competencia mixta, cuya residencia se encuentra en Nezahualcóyotl.

Por su parte, el *Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito*, determina que en los circuitos judiciales federales de la República Mexicana se establecerán Plenos, que serán especializados por materia, cuando en un circuito funcionen tribunales especializados, y sin especialización en todos los demás casos.

De modo que si existe un Pleno especializado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan de Juárez, cuya jurisdicción son los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa de Naucalpan, es inconcuso que este Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito carece de competencia para conocer de un asunto que haya sido resuelto por un Tribunal Colegiado de Circuito, con residencia en Nezahualcóyotl, por existir disposición expresa que determina la especialización de los Plenos de Circuito.

Por otra parte, en lo que respecta al recurso de queja resuelto por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, motivo de análisis en esta contradicción de tesis, debe considerarse lo siguiente:

El objeto de la resolución de una contradicción de tesis es unificar los criterios contendientes, a fin de generar seguridad jurídica.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos criterios, ha establecido las características que deben analizarse para determinar la existencia de una contradicción de tesis.

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.'. Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto 'contradictorio' ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, que es generar seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes."[1]

---

[1] Jurisprudencia 1a./J. 23/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la página 123, Tomo XXXI, marzo de 2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Núm. Registro digital: 165076.

De modo que no es necesario que los criterios deriven de elementos de hechos idénticos, pero es esencial que estudien la misma cuestión jurídica, llegando a decisiones encontradas.

Al respecto, es aplicable la jurisprudencia:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del

sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."[2]

Y la tesis:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímbolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria,

[2] Jurisprudencia P./J. 72/2010, de la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto 2010, página 7, Núm. Registro digital: 164120.

debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."[3]

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, es necesario que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de realizar un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún método, y en dichos ejercicios interpretativos, al menos debe encontrarse un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico.

De los antecedentes narrados y las decisiones de los órganos colegiados de que se trata, se advierte que, si bien el Cuarto Tribunal de Circuito examinó el mismo problema jurídico, como fue determinar, si el quejoso tiene obligación de agotar el medio ordinario de defensa, y para ello analizó los alcances de la suspensión del acto del medio ordinario legal, los que estimó son menores a los que se pueden obtener en amparo; y determinó que debía relevársele de agotar el principio de definitividad, lo cierto es que interpretó los artículos 24 y 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; mientras que los otros tribunales estudiaron disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, como son los numerales 254, 255, 258 y 259.

Por ende, que no existe contradicción de tesis con el criterio emitido por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, al resolver el recurso de queja 67/2015, pues aun cuando analizó la misma problemática, interpretó un ordenamiento legal diferente.

En ese orden, la divergencia de posturas sólo existe entre lo sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, contra

[3] Tesis aislada P. XLVII/2009, de la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio 2009, página 67, Núm. Registro digital: 166996.

lo determinado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan de Juárez, del Estado de México.

Ciertamente, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito sostuvo que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, no establece mayores requisitos para conceder la suspensión que los previstos en la Ley de Amparo, porque, al respecto, existía la jurisprudencia 2a./J. 60/2013 (10a.), rubro: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO NO EXIGE MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO."[4]

Precisando, el Segundo Tribunal, que ese criterio era aplicable, porque si bien la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once y la Ley de Amparo vigente amplió la discrecionalidad de los Jueces y sus facultades para allegarse de mayores elementos para dictar resoluciones más informadas y prevé se resuelva con base en una ponderación entre la apariencia del buen derecho, que presupone un asomo superficial y provisional al fondo del asunto, que permitía corroborar provisionalmente, que asiste al quejoso el derecho que estima vulnerado y la manera en que la violación se suscita para, en función de ello, conocer qué alcance dar a la suspensión y evitar que se torne difícilmente reparable y a la vez se evite la pérdida de la materia del amparo; esa ponderación no implicaba que la suspensión en el juicio de amparo tuviera un alcance mayor a la prevista en el juicio contencioso, porque aquélla estaba contemplada en el artículo 255 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, por lo que, previo a la promoción del amparo, debía cumplirse con el principio de definitividad.

Mientras que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito determinó que la suspensión prevista en la Ley de Amparo en vigor, al ser de mayores alcances a la establecida en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, operaba una excepción al principio de definitividad y podía acudirse directamente a la promoción del juicio de garantías.

Para ello, interpretó el contenido de los artículos 107, fracción IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 61,

---

[4] Jurisprudencia 2a./J. 60/213, Décima Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, Tomo I, página 933, Núm. Registro digital: 2003858.

fracción XX, de la Ley de Amparo en vigor, en comparación con el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo abrogada; señalando que son diferentes en la obligación de agotar el medio ordinario de defensa, porque los primeros prevén mayores alcances protectores, que la regla anterior.

Posteriormente, señaló que sobre el tema de los alcances de la suspensión en el amparo, ésta tenía como antecedente la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que obliga a entender que la intención del cambio constitucional fue convertir al juicio de amparo en un mecanismo de control constitucional diferente y más efectivo que el sistema que rigió en el pasado.

Asimismo, examinó los artículos 131 y 138 de la Ley de Amparo, así como los numerales 254, 255, 258 y 259 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y decidió que la suspensión regulada en el juicio contencioso administrativo local, es de menores alcances que la actual suspensión de amparo como medida cautelar.

Lo anterior porque, en la actualidad, la tutela de los derechos fundamentales por medio del amparo irradia a la suspensión un efecto de justicia provisional que actúa de inmediato para proteger los derechos que la Constitución garantiza a los interesados y que se enmarca en los principios de las medidas cautelares o precautorias, que tienen como finalidad asegurar la efectividad práctica de una eventual sentencia concesoria o estimatoria que se pronuncie en el proceso de amparo, facultando al Juez para dictar órdenes y medidas que coloquen los derechos del quejoso en el estado que tenían antes de la presentación de la demanda y facultándolo para fijar el estado de las cosas, a fin de evitar que durante el proceso se produzcan daños y perjuicios de imposible o difícil reparación para el quejoso con la ejecución del acto reclamado o sus efectos y sobre una perspectiva de protección de derechos por medio de la suspensión como medio accesorio y complementario para el aseguramiento de la tutela jurisdiccional efectiva; mientras, la suspensión del juicio contencioso se reduce y limita a una orden de mantener las cosas en el estado que guardan al momento de solicitarse la suspensión, prohibiendo decretar medidas que incluso puedan interesar algún tema del fondo, y en el renglón de los efectos restitutorios de la suspensión que de alguna manera podrían competir con la actual suspensión de amparo, éstos también se limitan a alcances restringidos, pues se reservan sólo para personas en estado de vulnerabilidad, análisis comparativo que marca un desequilibrio notorio que impide preferir a la suspensión limitada del juicio contencioso frente a la suspensión del amparo como medida cautelar que claramente tiene mayores efectos, alcances y potencia jurídica.

Para concluir que la jurisprudencia 2a./J. 60/2013 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, materia común, página 933, número de registro digital: 2003858, de rubro: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO NO EXIGE MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO.", era inaplicable, dado que proviene de la interpretación del sistema derogado de suspensión en amparo, donde no se regía por el principio de medidas cautelares, cuestión que no se consideró en dicho criterio.

En este sentido, es incuestionable que, en relación con la misma cuestión, dichos tribunales emitieron criterios jurídicos opuestos.

QUINTO.—**Consideraciones.**

El tema a resolver en la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a las consideraciones que comprende los criterios contendientes, consiste en determinar, si la suspensión decretada en el juicio de nulidad promovido contra los actos o resoluciones de las autoridades administrativas del Estado de México, regulada en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, es igual o de menores alcances a la establecida en la Ley de Amparo vigente y, por tanto, si debe agotarse o no dicho juicio previamente al amparo.

Para comenzar, es necesario tomar en consideración el contenido de los artículos 107, fracción IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo en vigor:

"**Artículo 107.** … **IV.** En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, <u>con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria</u> y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley."

"**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: … **XX.** Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.—No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.—Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior."

De la hipótesis normativa reproducida con antelación, se advierte que el juicio de amparo constituye un medio extraordinario para invalidar los actos de autoridad que se estimen violatorios de los derechos fundamentales contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, su estructura se funda en diversos principios o postulados básicos que lo distinguen de los restantes medios de defensa común; principios éstos que están previstos en el artículo 107 de la Constitución Federal, entre los que se contempla el de **definitividad**, que tiene por objeto restringir la procedencia de la acción constitucional.

Ciertamente, el principio de definitividad del juicio de amparo obliga al quejoso a agotar, previamente a su interposición, los recursos ordinarios o medios de defensa legales que la ley que rige el acto reclamado establece para modificarlo, revocarlo o nulificarlo, pues, como ya se dijo, el juicio constitucional se concibió como un medio extraordinario de impugnación, lo que significa que sólo procede en casos excepcionales.

Lo anterior, siempre que conforme a la ley del acto se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o a petición de parte, **con los mismos alcances que los que prevé la Ley de Amparo**, sin exigir mayores requisitos que los que en ésta se consignan, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el

acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.

Y que no existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, cuando:

• El acto reclamado carece de fundamentación;

• Cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución;

• Cuando el solicitante de la tutela constitucional sea tercero extraño en sentido estricto, o bien, por equiparación, al no haber sido emplazado legalmente al procedimiento seguido en forma de juicio, origen de los actos reclamados.

• Cuando el recurso o medio de defensa esté previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

• En el informe justificado, la autoridad responsable señale la fundamentación y motivación el acto reclamado.

Ahora bien, conforme a lo sostenido en la contradicción de tesis 177/2014, que dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 19/2015 (10a.),[5] de rubro: "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNADAS ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL PLAZO PARA OTORGAR LA SUSPENSIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN III, INCISO C) DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, ES EQUIVALENTE AL PREVISTO EN LA LEY DE AMPARO, PARA EFECTOS DE LA OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).", en relación con la interpretación que se hizo de las anteriores disposiciones transcritas, y que establece el principio de definitividad, la Corte determinó:

– Los conceptos jurídicos que utiliza tanto la Constitución como la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión, consisten en: **1)** los alcances; **2)** los requisitos; y, **3)** los plazos.

[5] Jurisprudencia 2a./J. 19/2015, de la Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, página 783, Núm. Registro digital: 2008807 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas».

– Que esos conceptos jurídicos, son tres aspectos diferenciados que deben tomarse en cuenta para determinar si se debe o no relevar al quejoso de agotar el principio de definitividad,

– No debe confundirse la forma de apreciar la exigibilidad de cada uno de esos conceptos jurídicos, pues mientras que los requisitos para otorgar dicha medida cautelar constituyen una carga procesal que debe satisfacer el demandante, los otros dos factores, es decir, los alcances y los plazos no tienen tal característica, toda vez que se trata de condiciones que deben observar las autoridades encargadas de concederla o negarla y, por tanto, son ajenos a la voluntad de los particulares.

A continuación, con el propósito de verificar si los requisitos establecidos en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México para otorgar la suspensión del acto administrativo en el juicio de nulidad, son iguales o de menores alcances a los establecidos en la Ley de Amparo, resulta pertinente acudir a aquellos preceptos de estos ordenamientos que tienden a regular los requisitos que deben satisfacerse para el otorgamiento de dicha medida cautelar.

Los artículos 254 a 260 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que regulan la suspensión del acto en el juicio contencioso, prevén lo siguiente:

"**Artículo 254.** La suspensión del acto impugnado se decretará de oficio o a petición de parte.

"Sólo procede la suspensión de oficio cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de libertad por autoridad administrativa y actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos. Esta suspensión se decretará de plano por el magistrado de la sala regional, en el mismo acuerdo en que se admita la demanda.

"En los demás casos, la suspensión podrá solicitarla el actor en el escrito de demanda o en cualquier momento, mientras se encuentre en trámite el proceso administrativo, ante el Magistrado de la Sala Regional que conozca del asunto.

"Cuando se otorgue la suspensión, se comunicará sin demora a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento."

"**Artículo 255.** La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto concluye el proceso administrativo. No se otorgará la suspensión sino a solicitud de parte, si se sigue perjuicio al interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

"La suspensión podrá concederse con efectos restitutorios siempre que proceda el otorgamiento de la medida cautelar genérica, cuando se trate de actos privativos de libertad decretados por autoridad administrativa, cuando se actualicen a favor del particular la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora o bien, cuando a criterio del magistrado sea necesario otorgarle estos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparable s al propio particular.

"La suspensión podrá ser revocada o modificada por la sala, en cualquier momento del juicio, previa vista que se conceda a los interesados en un plazo de tres días, si varían las condiciones en las cuales se otorgó."

"**Artículo 256.** Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, el Magistrado discrecionalmente podrá conceder la suspensión sin necesidad de que se garantice su importe.

"Cuando a criterio del Magistrado fuere necesario garantizar los intereses del fisco, la suspensión del acto reclamado se concederá, previo aseguramiento de los mismos, en cualquiera de las formas que se establecen en las disposiciones fiscales relativas, a menos que la garantía se hubiese constituido de antemano ante la autoridad demandada."

"**Artículo 257.** En los casos en que proceda la suspensión pero pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el juicio. Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos de terceros no estimables en dinero, el Magistrado que conozca del asunto fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

"La suspensión otorgada quedará sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para que las cosas se mantengan en el estado en que se encontraban al momento de la violación y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que éste obtenga sentencia favorable. Para que surta efecto, la caución que ofrezca el tercero, deberá cubrir previamente el costo de la que hubiese otorgado el actor."

"**Artículo 258.** En los casos en que la suspensión sea procedente, ésta se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento administrativo en el que se haya emitido el acto impugnado hasta dictarse resolución que ponga fin al mismo, a no ser que la continuación del procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al actor."

(Reformado primer párrafo, G.G. 22 de enero de 2014)

"**Artículo 259.** El acuerdo del Magistrado de Sala Regional que conceda la suspensión del acto impugnado, surtirá sus efectos desde el momento en que se dicte, aun cuando en contra de éste se interponga el recurso de revisión.

"El acuerdo en que se niegue la suspensión deja expedita la facultad de la autoridad demandada para la ejecución del acto impugnado, aun cuando se interponga el recurso de revisión; pero si la sección de la Sala Superior revoca el acuerdo recurrido y concede la suspensión, ésta surtirá sus efectos de manera inmediata."

"**Artículo 260.** Para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión, el interesado deberá solicitarlo dentro de los 15 días siguientes a la notificación del auto que declare ejecutoriada la sentencia o la ejecutoria respectiva. La Sala dará vista a las demás partes por un término de tres días y citará a una audiencia de pruebas y alegatos dentro de los tres días siguientes, en la que dictará la resolución que corresponda."

Por su parte, la actual Ley de Amparo en sus artículos 128 a 158, que regulan la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, establecen lo siguiente:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 14 de julio de 2014)

"**Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurran los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

(Adicionado, D.O.F. 14 de julio de 2014)

"Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva."

"**Artículo 129.** Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:

"**I.** Continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como de establecimientos de juegos con apuestas o sorteos;

"**II.** Continúe la producción o el comercio de narcóticos;

"**III.** Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

"**IV.** Se permita el alza de precios en relación con artículos de primera necesidad o de consumo necesario;

"**V.** Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país;

"**VI.** Se impida la ejecución de campañas contra el alcoholismo y la drogadicción;

"**VII.** Se permita el incumplimiento de las órdenes militares que tengan como finalidad la defensa de la integridad territorial, la independencia de la República, la soberanía y seguridad nacional y el auxilio a la población civil, siempre que el cumplimiento y ejecución de aquellas órdenes estén dirigidas a quienes pertenecen al régimen castrense;

"**VIII.** Se afecten intereses de menores o incapaces o se les pueda causar trastorno emocional o psíquico;

"**IX.** Se impida el pago de alimentos;

"**X.** Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien se encuentre en alguno de los supues-

tos previstos en el artículo 131, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta ley; se incumplan con las normas oficiales mexicanas; se afecte la producción nacional;

"**XI.** Se impidan o interrumpan los procedimientos relativos a la intervención, revocación, liquidación o quiebra de entidades financieras, y demás actos que sean impostergables, siempre en protección del público ahorrador para salvaguardar el sistema de pagos o su estabilidad;

"**XII.** Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión;

"**XIII.** Se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, aun cuando se trate de los casos previstos en este artículo, si a su juicio con la negativa de la medida suspensional pueda causarse mayor afectación al interés social."

"**Artículo 130.** La suspensión se podrá pedir en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria."

"**Artículo 131.** Cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento.

"En ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda."

"**Artículo 132.** En los casos en que sea procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero y la misma se conceda, el quejoso deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren si no obtuviere sentencia favorable en el juicio de amparo.

"Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero interesado que no sean estimables en dinero, el órgano jurisdiccional fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

"La suspensión concedida a los núcleos de población no requerirá de garantía para que surta sus efectos."

"**Artículo 133.** La suspensión, en su caso, quedará sin efecto si el tercero otorga contragarantía para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación reclamada y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo.

"No se admitirá la contragarantía cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el juicio de amparo o cuando resulte en extremo difícil restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

"Cuando puedan afectarse derechos que no sean estimables en dinero, el órgano jurisdiccional fijará discrecionalmente el importe de la contragarantía."

"**Artículo 134.** La contragarantía que ofrezca el tercero conforme al artículo anterior deberá también cubrir el costo de la garantía que hubiese otorgado el quejoso, que comprenderá:

"**I.** Los gastos o primas pagados, conforme a la ley, a la empresa legalmente autorizada que haya otorgado la garantía;

"**II.** Los gastos legales de la escritura respectiva y su registro, así como los de la cancelación y su registro, cuando el quejoso hubiere otorgado garantía hipotecaria; y

"**III.** Los gastos legales acreditados para constituir el depósito."

"**Artículo 135.** Cuando el amparo se solicite en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

"El órgano jurisdiccional está facultado para reducir el monto de la garantía o dispensar su otorgamiento, en los siguientes casos:

"**I.** Si realizado el embargo por las autoridades fiscales, éste haya quedado firme y los bienes del contribuyente embargados fueran suficientes para asegurar la garantía del interés fiscal;

"**II.** Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del quejoso; y

"**III.** Si se tratase de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

"En los casos en que se niegue el amparo, cuando exista sobreseimiento del mismo o bien cuando por alguna circunstancia se deje sin efectos la suspensión en el amparo, la autoridad responsable hará efectiva la garantía."

"**Artículo 136.** La suspensión, cualquiera que sea su naturaleza, surtirá sus efectos desde el momento en que se pronuncie el acuerdo relativo, aun cuando sea recurrido.

"Los efectos de la suspensión dejarán de surtirse, en su caso, si dentro del plazo de cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo de suspensión, el quejoso no otorga la garantía fijada y así lo determina el órgano jurisdiccional. Al vencimiento del plazo, dicho órgano, de oficio o a instancia de parte, lo notificará a las autoridades responsables, las que podrán ejecutar el acto reclamado. No obstante lo anterior, mientras no se ejecute, el quejoso podrá exhibir la garantía, con lo cual, de inmediato, vuelve a surtir efectos la medida suspensional."

"**Artículo 137.** La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios estarán exentos de otorgar las garantías que esta ley exige."

"**Artículo 138.** Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social y, en su caso, acordará lo siguiente:

"**I.** Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado;

"**II.** Señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días; y

"**III.** Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para lo cual en la noti-

ficación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes."

"**Artículo 139.** En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.

"Cuando en autos surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público, el juzgador, con vista al quejoso por veinticuatro horas, podrá modificar o revocar la suspensión provisional."

"**Artículo 140.** En el informe previo la autoridad responsable se concretará a expresar si son o no ciertos los actos reclamados que se le atribuyan, podrá expresar las razones que estime pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión y deberá proporcionar los datos que tenga a su alcance que permitan al órgano jurisdiccional establecer el monto de las garantías correspondientes. Las partes podrán objetar su contenido en la audiencia.

"En casos urgentes se podrá ordenar que se rinda el informe previo por cualquier medio a disposición de las oficinas públicas de comunicaciones."

"**Artículo 141.** Cuando alguna autoridad responsable tenga su residencia fuera de la jurisdicción del órgano que conoce del amparo, y no sea posible que rinda su informe previo con la debida oportunidad, por no haberse hecho uso de los medios a que se refiere el artículo anterior, se celebrará la audiencia incidental respecto del acto reclamado de las autoridades residentes en el lugar, a reserva de celebrar la que corresponda a las autoridades foráneas. La resolución dictada en la primera audiencia podrá modificarse o revocarse con vista de los nuevos informes."

"**Artículo 142.** La falta de informe previo hará presumir cierto el acto reclamado para el solo efecto de resolver sobre la suspensión definitiva.

"Tratándose de amparo contra normas generales, las autoridades que hayan intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la norma general

o en su publicación, únicamente rendirán el informe previo cuando adviertan que su intervención en el proceso legislativo o de creación de la norma general, se impugne por vicios propios.

"La falta del informe previo de las autoridades legislativas, además de lo señalado en el párrafo anterior, no dará lugar a sanción alguna."

"**Artículo 143.** El órgano jurisdiccional podrá solicitar documentos y ordenar las diligencias que considere necesarias, a efecto de resolver sobre la suspensión definitiva.

"En el incidente de suspensión, únicamente se admitirán las pruebas documental y de inspección judicial. Tratándose de los casos a que se refiere el artículo 15 de esta ley, será admisible la prueba testimonial.

"Para efectos de este artículo, no serán aplicables las disposiciones relativas al ofrecimiento y admisión de las pruebas en el cuaderno principal."

"**Artículo 144.** En la audiencia incidental, a la cual podrán comparecer las partes, se dará cuenta con los informes previos; se recibirán las documentales que el órgano jurisdiccional se hubiere allegado y los resultados de las diligencias que hubiere ordenado, así como las pruebas ofrecidas por las partes; se recibirán sus alegatos, y se resolverá sobre la suspensión definitiva y, en su caso, las medidas y garantías a que estará sujeta."

"**Artículo 145.** Cuando apareciere debidamente probado que ya se resolvió sobre la suspensión en otro juicio de amparo, promovido con anterioridad por el mismo quejoso o por otra persona en su nombre o representación, contra el mismo acto reclamado y contra las propias autoridades, se declarará sin materia el incidente de suspensión."

"**Artículo 146.** La resolución que decida sobre la suspensión definitiva, deberá contener:

"**I.** La fijación clara y precisa del acto reclamado;

"**II.** La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas;

"**III.** Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para conceder o negar la suspensión; y

"**IV.** Los puntos resolutivos en los que se exprese el acto o actos por los que se conceda o niegue la suspensión. Si se concede, deberán precisarse los efectos para su estricto cumplimiento."

"**Artículo 147.** En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensional siga surtiendo efectos.

"Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

"El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."

"**Artículo 148.** En los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso.

"En el caso en que se reclame una norma general con motivo del primer acto de su aplicación, la suspensión, además de los efectos establecidos en el párrafo anterior, se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación."

"**Artículo 149.** Cuando por mandato expreso de una norma general o de alguna autoridad, un particular tuviere o debiera tener intervención en la ejecución, efectos o consecuencias del acto reclamado, el efecto de la suspensión será que la autoridad responsable ordene a dicho particular la inmediata paralización de la ejecución, efectos o consecuencias de dicho acto o, en su caso, que tome las medidas pertinentes para el cumplimiento estricto de lo establecido en la resolución suspensional."

"**Artículo 150.** En los casos en que la suspensión sea procedente, se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él; a no ser que la continuación de dicho procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso."

"**Artículo 151.** Cuando se promueva el amparo contra actos o resoluciones dictadas en un procedimiento de remate de inmuebles, la suspensión permitirá el curso del procedimiento hasta antes de que se ordene la escrituración y la entrega de los bienes al adjudicatario.

"Tratándose de bienes muebles, el efecto de la suspensión será el de impedir su entrega material al adjudicatario."

"**Artículo 152.** Tratándose de la última resolución que se dicte en el procedimiento de ejecución de un laudo en materia laboral la suspensión se concederá en los casos en que, a juicio del presidente del tribunal respectivo, no se ponga a la parte que obtuvo, si es la obrera, en peligro de no poder subsistir mientras se resuelve el juicio de amparo, en los cuales sólo se suspenderá la ejecución en cuanto exceda de lo necesario para asegurar tal subsistencia."

"**Artículo 153.** La resolución en que se niegue la suspensión definitiva deja expedita la facultad de la autoridad responsable para la ejecución del acto reclamado, aunque se interponga recurso de revisión; pero si con motivo del recurso se concede, sus efectos se retrotraerán a la fecha del auto o interlocutoria correspondiente, siempre que la naturaleza del acto lo permita."

"**Artículo 154.** La resolución que conceda o niegue la suspensión definitiva podrá modificarse o revocarse de oficio o a petición de parte, cuando ocurra un hecho superveniente que lo motive, mientras no se pronuncie sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, debiendo tramitarse en la misma forma que el incidente de suspensión."

"**Artículo 155.** Cuando se interponga recurso contra resoluciones dictadas en el incidente de suspensión, se remitirá el original al Tribunales Colegiados de Circuito competente y se dejará el duplicado en poder del órgano jurisdiccional que conozca del amparo, sin perjuicio de que se siga actuando en el duplicado."

"**Artículo 156.** Cuando se trate de hacer efectiva la responsabilidad proveniente de las garantías y contragarantías que se otorguen con motivo de la suspensión, se tramitará ante el órgano jurisdiccional que conozca de ella un incidente en los términos previstos por esta ley, dentro de los seis meses siguientes al día en que surta efectos la notificación a las partes de la resolución que en definitiva ponga fin al juicio. De no presentarse la reclamación dentro de ese plazo y previa vista a las partes, se procederá a la devolución o cancelación, en su caso, de la garantía o contragarantía, sin perjuicio de que pueda exigirse dicha responsabilidad ante autoridad judicial competente."

"**Artículo 157.** En lo conducente, se aplicará al auto que resuelve sobre la suspensión provisional lo dispuesto para la resolución que decide sobre la suspensión definitiva."

"**Artículo 158.** Para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión se observarán las disposiciones relativas al título quinto de esta ley. En caso de incumplimiento, cuando la naturaleza del acto lo permita, el órgano jurisdiccional de amparo podrá hacer cumplir la resolución suspensional o podrá tomar las medidas para el cumplimiento."

El análisis comparativo de los numerales transcritos evidencia que exigen tanto para el juicio de nulidad promovido contra los actos o resoluciones de las autoridades administrativas del Estado de México, como para el juicio de amparo, requisitos esencialmente iguales para que proceda la suspensión del acto impugnado o del acto reclamado, pues sólo presentan diferencias irrelevantes derivadas de la naturaleza jurídica propia de cada juicio, como se evidencia a continuación:

A. Plazo para el otorgamiento de la suspensión:

1. Si bien, tanto el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, como la Ley de Amparo no disponen expresamente un plazo para otorgar la suspensión solicitada a petición del actor; es factible advertir que, en cuanto al primer ordenamiento, tratándose de la suspensión de oficio, en el artículo 254, se indica que se decretará cuando se admita la demanda, lo cual tiene verificativo a más tardar al día siguiente hábil de ser solicitada,[6] en términos del numeral 245; por su parte, la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, también está condicionada a la admisión de la demanda de amparo, puesto que en el propio acuerdo de admisión es en el que, en su caso, se ordenará que se tramite por separado dicha suspensión y, por tanto, de no admitirse la demanda de amparo, tampoco se ordenará la respectiva suspensión; al respecto, el artículo 112 de la Ley de Amparo,[7] dispone que lo conducente a la admisión de la demanda de amparo deberá acordarse en el plazo de veinticuatro horas.

En ese sentido, se aprecia que los ordenamientos analizados establecen un plazo similar para otorgar la suspensión.

---

[6] "Artículo 245. Se dictará acuerdo sobre admisión de la demanda, a más tardar al día siguiente de su presentación. En el mismo acuerdo se admitirán o desecharán las pruebas ofrecidas y, en su caso, se dictarán las providencias necesarias para su desahogo y se señalará fecha para la audiencia del juicio, dentro de un plazo que no excederá de los 10 días siguientes."

[7] "Artículo 112. Dentro del plazo de veinticuatro horas contado desde que la demanda fue presentada, o en su caso turnada, el órgano jurisdiccional deberá resolver si desecha, previene o admite. "En el supuesto de los artículos 15 y 20 de esta ley deberá proveerse de inmediato."

Ello, porque, por otra parte, en el juicio contencioso, una vez solicitada la suspensión, se debe resolver sobre ésta a más tardar al día siguiente hábil; mientras que en el juicio de amparo, el plazo máximo para resolver sobre la suspensión provisional es de veinticuatro horas.

Así, para fines prácticos, en ambos casos el plazo para resolver sobre la suspensión provisional es de un día, dado que la disposición local relativa a que la suspensión se acordará a más tardar al día siguiente hábil se equipara a las veinticuatro horas que prevé la Ley de Amparo.

Se afirma lo anterior, porque, por una parte, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, lejos de ampliar el término para pronunciarse sobre la suspensión provisional, lo reduce a un plazo perentorio, es decir, a más tardar dentro del día siguiente, lo que revela que debe ser inmediatamente, y si bien la Ley de Amparo se refiere al término de "veinticuatro horas siguientes", debe entenderse que se hará en el día siguiente a que se reciba la promoción, lo que es equivalente a lo ordenado en aquel ordenamiento.

Además de que, en todo caso, la diversidad en cuanto a las frases utilizadas por el legislador para determinar el plazo en el cual debe decretarse la suspensión provisional de los actos en ambas legislaciones, en realidad no revela que exista un plazo distinto, dado que si bien en la Ley de Amparo se hace mención a las "veinticuatro horas siguientes", y en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México se prevé que se resolverá "a más tardar al día siguiente", lo cierto es que se refieren a igual término, pues un día se compone de veinticuatro horas, lo que revela que el plazo no es distinto.

Máxime que en ambos casos, se debe decretar la suspensión provisional en cuanto se reciba la demanda donde así se solicite.

De ahí que se considere que en ambas legislaciones se exigen requisitos similares para conceder la suspensión, sólo con diferencias irrelevantes derivadas de la forma en que el legislador señaló el plazo dentro del cual se debe conceder la suspensión; pero que no dan lugar a que el juicio de amparo indirecto sea procedente.

B. Requisitos para el otorgamiento de la suspensión:

1. El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México requiere que el actor solicite la suspensión, y prevé que aquél podrá gozar de ese beneficio en cualquier etapa del juicio; por su parte, la Ley de Amparo exige

también que el quejoso solicite expresamente la concesión de la medida cautelar, y dispone en su artículo 141,[8] que podrá pedirse en cualquier tiempo, mientras no se dicte la ejecutoria relativa.

Luego, dichos ordenamientos son coincidentes en los siguientes aspectos:

En que no existe límite procesal para iniciar el trámite de la suspensión, por lo que su promoción puede llevarse a cabo en cualquier tiempo.

En que el proveído correspondiente debe dictarse a partir de que se admita la demanda o de que se solicite aquella medida.

En que el interesado debe solicitar la concesión de la suspensión.

En que cuando la suspensión es solicitada al presentar la demanda, esto es suficiente para que la autoridad competente (Magistrado de la Sala Regional o Juez de Distrito) se avoque a determinar si están satisfechos los supuestos para poder otorgar la medida cautelar en comento.

2. El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México dispone que de llegar a otorgarse la suspensión, no debe causarse perjuicio al interés social, contravenirse disposiciones de orden público, ni dejarse sin materia el juicio relativo; la Ley de Amparo prevé que la medida cautelar sería procedente cuando no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público y, además, que de otorgarse la suspensión, se debe evitar que el juicio de amparo quede sin materia.

En ese sentido, en ambos ordenamientos se exigen similares requisitos para la procedencia de la suspensión, como son que aquélla será procedente cuando no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, e incluso, si bien la Ley de Amparo prevé un catálogo de supuestos en los que se considera que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, lo cierto es que en el párrafo final del artículo 129, se establece que la medida cautelar será procedente aun cuando se trate de las hipótesis contempladas en ese numeral, si a juicio del órgano de amparo con la negativa de suspensión se cause una mayor afectación al interés social.

---

[8] "**Artículo 141.** Cuando al presentarse la demanda no se hubiese promovido el incidente de suspensión, el quejoso podrá promoverlo en cualquier tiempo, mientras no se dicte sentencia ejecutoria."

Y si bien, el requisito atinente a que con la suspensión no se deje sin materia el juicio de amparo, no está previsto expresamente en el artículo 128 de la ley relativa, lo cierto es que en el numeral 139, se dispone que el juzgador federal deberá dictar las medidas necesarias para que no quede sin materia el medio impugnativo federal, de lo que se sigue que esa circunstancia constituye propiamente un requisito.

3. El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México dispone que el actor debe otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar de los perjuicios que con la referida medida cautelar se causaren si no obtiene sentencia favorable en el juicio respectivo; por su parte, la Ley de Amparo dispone iguales condiciones, pero en el caso de la garantía a otorgar cuando se pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, dispone que la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios están exentos de conferirla.

En principio, las dos legislaciones coinciden en que cuando con la concesión de la suspensión se pueda causar daño o perjuicio a terceros, será necesario ofrecer garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que origine si no se emite sentencia favorable en el amparo.

Sin embargo, la Ley de Amparo exceptúa a la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios de otorgar garantía; disposición que no está contenida en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Incluso, cabe destacar que no es el caso de los quejosos, quienes acuden en su calidad de servidores públicos frente a un cambio de adscripción.

4. La Ley de Amparo dispone que cuando el quejoso aduzca un interés legítimo, la suspensión sólo será procedente cuando aquél acredite un daño inminente e irreparable a su pretensión en el caso de que se niegue la medida, así como el interés social que justifique el otorgamiento; mientras que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México no impone tal exigencia, pues además de que permite que el actor acuda al juicio contencioso aduciendo interés jurídico o legítimo, no establece diferencia alguna al momento de pronunciarse sobre la suspensión solicitada.[9]

5. El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México faculta al Magistrado de la Sala Regional a resolver sobre la medida cautelar

[9] "**Artículo 231.** Sólo podrán intervenir en juicio los particulares que tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión. Tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público e interés legítimo quienes invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad."

sustentado en la apariencia del buen derecho o peligro en la demora; por su parte, la Ley de Amparo dispone que el órgano jurisdiccional competente debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social.

En ese sentido, las dos normas permiten que el juzgador, ya sea local o federal, otorgue la suspensión atendiendo a un estudio anticipado de la ilegalidad o inconstitucionalidad del acto combatido.

C. Alcances de la concesión de la suspensión:

1. El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México establece que los efectos de la concesión de la suspensión será mantener las cosas en el estado que guardaban, asimismo, que podrá tener efectos restitutorios siempre que proceda el otorgamiento de la medida cautelar genérica, cuando se trate de actos privativos de libertad decretados por autoridad administrativa, cuando se actualicen a favor del particular la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora o cuando a criterio del Magistrado sea necesario, a fin de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al particular.

Esto es, la medida suspensional tendrá por efecto mantener las cosas en el estado que guardan hasta que concluya el proceso, es decir, mantener la situación del hecho existente.

Mientras que la Ley de Amparo establece que, al conceder la suspensión, de ninguna forma podrá tener por efectos modificar o restringir los derechos del quejoso, ni constituir aquellos que éste no haya tenido antes de la presentación de la demanda, pues la naturaleza de la medida cautelar únicamente tiene como finalidad garantizar el derecho que se está cuestionando, pero nunca constituir uno nuevo.

También, el artículo 147 indica que en los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensional siga surtiendo efectos.

Además, establece que atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el

goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

De lo anterior, se interpreta que el órgano federal podrá tomar las medidas pertinentes, no sólo para conservar la materia del amparo, sino que también, atendiendo a la naturaleza del acto y de ser jurídica y materialmente posible, para restablecer provisionalmente al quejoso en el goce de sus derechos fundamentales vulnerados con el acto reclamado, hasta en tanto se emita la sentencia correspondiente.

De lo cual, no se observa diferencia alguna en los efectos que se pudiesen obtener en el juicio contencioso, de los que se pudieran otorgar en el juicio de amparo, debido a que el objeto primordial en ambos juicios con la medida cautelar es la preservación de la materia de éste hasta en tanto se emita la sentencia correspondiente.

Ello, porque el código local dispone que la medida cautelar tiene como propósito mantener las cosas en el estado que guardaban y, si bien, al establecer que podrá tener efectos restitutorios, dispone hipótesis específicas para ello, lo cierto es que éstas no resultan limitativas, sino que, por el contrario, atienden a la naturaleza del acto reclamado y permiten la ponderación del buen derecho y el peligro en la demora, además de que se faculta al Magistrado de la Sala Regional para conservar la materia del juicio o impedir perjuicios irreparables al solicitante.

Por tanto, es factible considerar que ambas legislaciones disponen los efectos de la concesión de la suspensión en términos similares, toda vez que en ambos casos se busca preservar la materia de la suspensión, manteniendo las cosas en el estado que guardaban.

Además, los dos ordenamientos facultan al juzgador a resolver en los términos que resulten necesarios, a fin de proteger la materia de la medida cautelar, es decir, le confieren un carácter garantista, a fin de que determine las medidas necesarias, incluyendo las de tipo restitutorio, a fin de mantener vivo el acto impugnado o reclamado, de manera que se asegure al particular el goce del derecho violado; ello, dado que tanto el código local como la Ley de Amparo disponen atribuciones para el resolutor con el propósito de que tomen las medidas necesarias para preservar la materia del juicio hasta en tanto se dicte sentencia, impidiendo su consumación en forma irreparable.

Cabe establecer que no se soslaya el hecho de que la Ley de Amparo dispone expresamente que en determinados supuestos, atendiendo a la natu-

raleza del acto y de resultar jurídica y materialmente posible, el órgano jurisdiccional podrá restablecer provisionalmente al actor en el goce del derecho fundamental vulnerado, sin embargo, lo cierto es que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, al ser un órgano jurisdiccional dotado de plena jurisdicción, atendiendo a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, también cuenta con la facultad expedita para, de estimarlo necesario, restituir al actor provisionalmente en el goce de sus derechos vulnerados, ello, con el objeto de preservar la materia del litigio, tal como se encuentra contemplado en la ley de la materia.

Lo anterior es así, pues las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México son órganos jurisdiccionales dotados de las facultades necesarias para resolver los asuntos que le sean planteados por las partes.

Esto es, los tribunales de lo contencioso administrativo están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y tienen a su cargo dirimir cualquier controversia que se suscite entre la administración pública federal y los particulares, sin restringir, delimitar o acotar tal facultad. Es así que el alcance y contenido irrestricto de las facultades se extienden a las reglas competenciales concretas de su ley orgánica en razón del principio de supremacía constitucional, ya sea que actúen como órganos jurisdiccionales de mera anulación o de plena jurisdicción.

Efectivamente, la competencia de dichos tribunales, entre ellos el del Estado de México, debe ser entendida en la forma más amplia y genérica para no desproteger sino privilegiar el derecho fundamental de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 constitucional, de manera que se haga efectivo el derecho fundamental a la impartición de justicia de forma pronta, completa e imparcial, sin que sea óbice lo que las normas secundarias puedan señalar, pues son derrotadas por el mandato constitucional.

Por tanto, no puede soslayarse que el órgano jurisdiccional en comento cuenta con amplias atribuciones para determinar los alcances de la suspensión del acto reclamado, tales como restablecer al particular en el goce del derecho fundamental vulnerado, desde luego, siempre que se cumplan los requisitos consignados en la propia ley.

Razones las anteriores, que llevan a considerar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, al ser un órgano dotado de plena jurisdicción, está facultado para determinar los alcances de la suspensión del acto impugnado y, en ese tenor, que la medida cautelar que se pudiere

obtener en el juicio de nulidad tiene los mismos alcances que la que se pudiera otorgar en el juicio de amparo.

2. El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México establece que la suspensión del acto reclamado surtirá efectos desde luego, aunque se haga valer recurso de revisión; mientras que la Ley de Amparo dispone que la suspensión del acto reclamado surtirá efectos desde el momento en que se dicte el acuerdo relativo, aun cuando sea recurrido.

Esto es, ambas legislaciones disponen que la concesión de la medida cautelar surtirá efectos a partir de que se dicte, con independencia de que sea controvertida procesalmente.

3. El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México prevé que la medida suspensional surtirá sus efectos en tanto concluye el proceso administrativo; en tanto que la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo se mantendrá hasta la terminación de éste.

No pasa inadvertido que el artículo 255 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México haga referencia a que la suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado que guarden hasta en tanto concluye el "*proceso administrativo*".

Empero, debe entenderse que ese enunciado normativo se refiere a que la suspensión rige hasta que se dicte sentencia ejecutoriada.

Es así, ya que de una interpretación sistemática de los artículos 254 a 260 del aludido código local, es dable colegir que **mientras no se dicte sentencia firme en el juicio administrativo, la suspensión concedida por el Magistrado instructor respecto del acto impugnado en éste, surtirá todos sus efectos**, la cual tendrá por objeto primordial mantener viva la materia del juicio, lo que logrará impedir que el acto llegue a consumarse irreparablemente, antes de que se haya resuelto en forma definitiva, en tanto que si tal consumación ocurre no podrían volver las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

Lo anterior es así, si se toma en consideración que el legislador dispuso que la suspensión tendrá por objeto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, **en tanto concluye el proceso administrativo**, lo que ocurre una vez que se ha dictado sentencia firme en éste, pues se advierte que si su intención hubiera sido otra, tratándose de las garantías otorgadas con motivo

de dicha medida cautelar, por ejemplo, no hubiera ceñido su efectividad **hasta la emisión del auto que declare ejecutoriada la sentencia o ejecución respectiva**; ni hubiera hecho alusión a que el objeto de dicha garantía es pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que éste **obtenga sentencia favorable**; esto es, no hubiera hecho referencia a supuestos que son alcanzados una vez que la sentencia no admita algún recurso o que admitiéndolo no hubiera sido recurrida o habiéndolo sido se haya desechado o sobreseído o haya sido infundado o bien haya sido consentida. Ello de conformidad con el artículo 278 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en donde se dispone:

"**Artículo 278.** Causan ejecutoria las siguientes sentencias:

"I. Las que no admitan ningún recurso;

"II. Las que, admitiendo algún recurso, no fueren recurridas, o habiéndolas sido se haya desechado o sobreseído o hubiese resultado infundado; y

"III. Las consentidas expresamente por las partes o sus representantes legítimos."

Lo que incluso se ve corroborado con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 283 de la codificación referida, en donde se prevé: "*El juicio contencioso administrativo podrá archivarse cuando quede cumplida la **sentencia ejecutoria** en que se haya declarado la invalidez del acto o la disposición general impugnada, o bien haya operado la caducidad*."

Por lo que, en ese sentido, es dable sostener que cuando el legislador dispuso que la suspensión tendrá por objeto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, **en tanto concluye el proceso administrativo**, reconoció implícitamente que éste concluye ya sea mediante sentencia definitiva, o bien, mediante resolución que le ponga fin, entendiendo por la primera aquella que decide el juicio en lo principal y respecto de la cual, la ley respectiva ya no conceda recurso ordinario alguno en virtud del cual pueda ser modificada o revocada y, por la segunda, aquella que sin decidir el juicio en lo principal, lo da por concluido y respecto de la cual tampoco se prevea algún recurso.

4. En el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México se dispone que la suspensión se concederá de forma que no impida la continuación del procedimiento administrativo en el que se haya emitido el acto impugnado hasta dictarse resolución que ponga fin a éste, a no ser que la con-

tinuación del procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al actor; por su parte, la Ley de Amparo establece que el otorgamiento de la medida cautelar será en forma tal, que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él, a no ser que la continuación de aquél deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso, ante lo cual, en la determinación que al efecto emita el juzgador, fijará los requisitos y efectos de la suspensión concedida; y que en caso de incumplimiento a ésta, cuando la naturaleza del acto lo permita, el órgano jurisdiccional de amparo podrá hacer cumplir la resolución suspensional o podrá tomar las medidas para el cumplimiento.

Como se ve, en ambos ordenamientos se regula la efectividad de la medida suspensional concedida, en virtud de que las dos legislaciones disponen que tiene como efecto mantener las cosas en el estado que guardaban, con la limitante de no impedir la continuación del procedimiento en que se hubiese dictado el acto impugnado o reclamado a menos de que con ello se dejara irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al actor.

Asimismo, no obstante que en la Ley de Amparo expresamente se dispone que el juzgador tomará las medidas necesarias para hacer cumplir la suspensión, lo cual no está específicamente establecido en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, lo cierto es que ello está inmerso en la propia atribución relativa a determinar los efectos de la medida cautelar, a fin de mantener viva la materia de la concesión, para lo cual, puede darle alcances restitutorios e impedir perjuicios irreparables al propio particular.

En efecto, en el juicio contencioso, al igual que en el juicio de amparo, el órgano resolutor de la suspensión debe asegurar la materia del juicio, con la finalidad de mantenerla viva hasta en tanto se dicte sentencia ejecutoriada, lo cual implica que tome las medidas necesarias para lograr dicho cometido.

En ese sentido, en el caso de los Magistrados regionales, no debe perderse de vista que, acorde con el artículo 227, fracciones II, III y IV, del Código de Procedimientos Administrativos local,[10] tienen atribuciones para conocer del

[10] "Artículo 227. Son atribuciones de los Magistrados de las Salas Regionales:
"…
(Reformada, G.G. 22 de enero de 2014)
"II. Conocer y resolver respecto del cumplimiento de los acuerdos de suspensión y de las resoluciones definitivas, en los juicios en que hayan intervenido;

cumplimiento de sus resoluciones, para lo cual, podrán dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de sus asuntos, así como hacer uso de los medios de apremio o medidas disciplinarias para hacer cumplir sus determinaciones.

Ante ello, se aprecia que la participación del juzgador tanto en el juicio de amparo como en el juicio contencioso es activa, no sólo con el objetivo de conceder la suspensión, a fin de conservar o paralizar el acto de autoridad, sino que está facultado para dictar las medidas necesarias para hacer cumplir su determinación, con la finalidad de salvaguardar la materia de la concesión y evitando perjuicios irreparables al solicitante.

Y si bien, la actual legislación de amparo, que entró en vigor el tres de abril de dos mil trece, se emitió a fin de empatar la regulación legal del medio de control constitucional a partir del nuevo marco constitucional que impone el deber de procurar que las normas relativas a derechos humanos se interpreten con el mayor alcance posible, lo cierto es que en cuanto a la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, la nueva ley no cambia el papel activo que el Juez tiene al concederla y hacerla cumplir.

Es así, toda vez que de la propia iniciativa de la Ley de Amparo vigente, contenida en el dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia; de Gobernación; de Estudios Legislativos, segunda a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, emitido el cinco de octubre de dos mil once y aprobado por el Senado de la República el once siguiente,[11] se aprecia que la nueva regulación de la suspensión del acto reclamado tuvo cambios significativos respecto a la ley abrogada –vigente hasta el dos de abril de dos mil trece–, pero en cuanto a facultar al juzgador a ponderar la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social, a fin de conceder la medida cautelar.

Asimismo, un cambio sustancial entre la legislación anterior y la actual acontece en cuanto a los supuestos en los que se considera que el otor-

---

"III. Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de su conocimiento;
"IV. Hacer uso de los medios de apremio o medidas disciplinarias para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden."

[11] Consultable en la página electrónica del Senado de la República, bajo el vínculo electrónico siguiente: *http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/3/2011-10-13-1/assets/documentos/ley_amparo.pdf*

gamiento de la suspensión causaría perjuicios al interés social o contravendría disposiciones de orden público, de manera que se proporcionaron lineamientos más específicos; además, se establecieron requisitos concretos que debe contener la resolución que concede la medida suspensional, con la finalidad de facilitar, de ser el caso, su impugnación; así como circunstancias específicas, como el tratamiento en el caso de la suspensión en materia penal y en juicios promovidos por personas ajenas y sin representación del quejoso.

Además, en la nueva ley se incorporó expresamente la atribución del órgano jurisdiccional para solicitar documentos y ordenar las diligencias que considere convenientes para resolver sobre la suspensión definitiva, lo cual reitera el carácter activo del juzgador de amparo dispuesto desde la legislación abrogada en el párrafo final del artículo 124, en el sentido de que el "*Juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio*".

Luego, no es factible considerar que con la actual Ley de Amparo se genere una diferencia en el actuar del juzgador durante la concesión de la suspensión y respecto a su cumplimiento respecto a la ley abrogada, de manera que evidencie un cambio en su participación; en virtud de que, desde la ley vigente del diez de enero de mil novecientos treinta y seis hasta el dos de abril de dos mil trece, el resolutor ha estado facultado para realizar los actos necesarios con el objeto de salvaguardar la materia del juicio, y con ello evitar su consumación en forma irreparable en perjuicio del particular.

Siendo que, en cuanto al juicio contencioso de carácter local, como se dijo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México está dotado de las facultades necesarias para resolver los asuntos que le sean planteados por las partes, para lo cual debe privilegiar el derecho fundamental de acceso a la justicia en forma pronta, completa e imparcial.

En esas condiciones, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México para la concesión de la suspensión de los actos impugnados en el juicio contencioso, no dispone requisitos adicionales que los que establece la Ley de Amparo para conceder la suspensión del acto reclamado, y los alcances que otorga a dicha medida cautelar son similares a los que prevé la Norma Federal.

Además, cabe precisar que en las legislaciones aludidas existen ciertas diferencias, que atienden a las características propias de cada sistema, como

son los requisitos para que surta efectos la suspensión o que en la Ley de Amparo se prevé la existencia de un informe previo y derecho a ofrecer pruebas.

Empero, esas cuestiones no corresponden a requisitos para la concesión de la suspensión del acto reclamado, sino, en todo caso, de eficacia de dicha medida, aspecto que los artículos 107, fracción IV, constitucional, y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, no incluyen para el estudio de la causal de improcedencia de que se trata; ya que ésta no exige que las leyes que establezcan el recurso, juicio o medio de defensa de carácter ordinario susceptible de modificar el acto, deban contener esquemas suspensionales semejantes a la Ley de Amparo en cuanto a los requisitos tanto de procedencia como de efectividad; sino sólo que las leyes ordinarias permitan conceder la suspensión con los mismos alcances que los que prevé la Ley de Amparo, así como que aquéllas no establezcan más requisitos ni plazo mayor para tal efecto.

En ese sentido, es preciso destacar que la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País ha sostenido que, por el contrario, los aspectos ajenos a los que constitucional y legalmente se exigen para configurar la aludida excepción al principio de definitividad, constituyen diferencias irrelevantes derivadas de la naturaleza jurídica propia de cada juicio.

Lo anterior, como se desprende del criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 60/2013 (10a.), visible en la página 933, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Núm. de registro digital: 2003858, con el rubro y texto siguientes:

"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO NO EXIGE MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO.—De los artículos 254 a 260 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, no se advierte la exigencia de mayores requisitos para otorgar la suspensión del acto impugnado que los consignados en los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo, toda vez que ambos ordenamientos instituyen condiciones esencialmente iguales para otorgar esa medida cautelar, <u>sólo con diferencias irrelevantes derivadas de la naturaleza jurídica propia de cada juicio</u>; de ahí que el juicio de amparo indirecto sea improcedente contra las resoluciones impugnables a través del juicio de nulidad si éste no se agota previamente, en acatamiento al principio de definitividad."

En mérito de lo expuesto, si el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México dispone los mismos alcances al conceder la suspensión del acto impugnado, sin establecer mayores requisitos que los de la Ley de Amparo para que sea procedente la suspensión definitiva del acto reclamado, ni excede del plazo que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, es evidente que no se actualiza un supuesto de excepción al principio de definitividad que rige al juicio de amparo.

SEXTO.—**Jurisprudencia.**

En mérito de lo hasta aquí expuesto, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis que sustenta el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en los siguientes términos:

SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO NO EXIGE MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDERLA QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO Y, POR TANTO, AQUELLA INSTANCIA DEBE AGOTARSE ANTES DE ACUDIR AL JUICIO CONSTITUCIONAL. De la interpretación de los artículos 254 al 260 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que regulan la suspensión del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo, no se advierte que se exijan mayores requisitos para otorgarla que los consignados en los artículos 128 a 158 de la Ley de Amparo para conceder la suspensión del acto reclamado, pues no disponen requisitos adicionales, sino sólo ciertas diferencias que atienden a las características propias de cada sistema; por tanto, al no existir excepción al principio de definitividad, aquella instancia debe agotarse antes de acudir al juicio constitucional.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo, y 41 Ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, se resuelve:

PRIMERO.—El Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, es incompetente para conocer la contradicción de tesis en relación con el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Nezahualcóyotl, Estado de México.

SEGUNDO.—No existe contradicción de tesis con el criterio sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México.

TERCERO.—Existe la contradicción de tesis entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia Naucalpan de Juárez, Estado de México.

CUARTO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito, conforme a la tesis que ha quedado redactada en la parte final del último considerando de esta resolución.

Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes, háganse las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno, así como en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito por mayoría de tres votos de los Magistrados Antonio Campuzano Rodríguez, Maurilio Gregorio Saucedo Ruiz y Eva Elena Martínez de la Vega, con voto particular en contra del Magistrado Víctor Manuel Méndez Cortés, del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

"La licenciada Marlen Ramírez Marín, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado."

Esta ejecutoria se publicó el viernes 13 de noviembre de 2015 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que emite el Magistrado Víctor Manuel Méndez Cortés, integrante del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en la contradicción de tesis 2/2015.

Respetuosamente, disiento del criterio mayoritario que señala que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México no exige mayores requisitos para conceder la suspensión del acto impugnado que los previstos en la nueva Ley de Amparo, por las consideraciones que se expresan a continuación:

A efecto de sustentar mi postura, se realizará el análisis de los siguientes puntos:

I. La suspensión de la ejecución o de los efectos del acto reclamado en el juicio de amparo.

II. Esa misma suspensión, pero del acto impugnado, en los procedimientos regulados por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

III. Concomitantemente, realizar una comparación entre ambas legislaciones, para decidir cuál es más ventajosa para los particulares reclamantes por otorgar mayores alcances o exigir menores requisitos para conceder esa suspensión.

IV. Si esa decisión se inclina en favor del aludido código, tendrá plena vigencia el principio de definitividad que rige el juicio de amparo, y antes de incoarlo, el quejoso debe considerarse obligado a combatir el acto que le afecta, mediante el juicio de nulidad, el recurso o medio de defensa ordinario establecido en el mismo código.

V. Por el contrario, si la suspensión del acto reclamado ofrece mayor alcance y protección, con menores requisitos en la Ley de Amparo, quedará configurada una excepción de mencionado principio de definitividad, y el quejoso podrá instar el juicio de amparo inmediatamente, sin estar obligado a promover antes aquel juicio, recurso o medio ordinario de defensa.

Entonces, el punto que aquí deberemos decidir: es cuál de esas legislaciones ofrece una regulación que, exigiendo iguales o menores requisitos, permita mayores alcances de la mencionada suspensión.

En otras palabras, el tema a resolver en la presente contradicción de tesis, atendiendo las consideraciones de los criterios contendientes, es, si la suspensión en el juicio de nulidad contra actos o resoluciones de las autoridades administrativas del Estado de México, reglamentada en tal código, es igual o de menores, o mayores alcances que la establecida en la invocada ley y, por tanto, si previamente al amparo debe agotarse o no dicho juicio.

La tarea es comparar la aludida ley con el citado código; pero, exclusivamente, en lo inherente a la suspensión también expresada.

Dicha temática conduce a responder:

Primero, si existen diferencias entre la ley y el código, en cuanto a la reglamentación de la suspensión de la ejecución del acto que se reclama o que se impugna.

Segundo, establecer esas diferencias en caso de que existan.

Tercero, compararlas para determinar si inciden en los alcances que cada ley da a esa suspensión del acto y cuál de las legislaciones invocadas impone mayores requisitos para obtenerla.

Cuarto, establecer si la suspensión mencionada tiene iguales, mayores o menores alcances en el código, que en la ley.

Por último, concluir, si el particular debe promover antes que el amparo, el juicio de nulidad o el recurso administrativo correspondiente conforme dicho código; es decir, si está obligado o no a acatar el principio de definitividad.

Asimismo, la aplicabilidad de la jurisprudencia 2a./J. 60/2013 (10a.), rubro: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO NO EXIGE MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO."

Para comenzar, es necesario tomar en consideración el artículo 107, fracción IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el diverso 61, fracción XX, de la Ley de Amparo en vigor:

"**Artículo 107.** … **IV.** En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. **Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal** que haga valer el agraviado, **con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin** exigir **mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley**."

"**Artículo 61. El** juicio de **amparo es improcedente: … XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales** judiciales, administrativos o del trabajo, **que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.**

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

"Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior."

El punto medular que tocan las disposiciones transcritas es la vigencia, acatabilidad o no, del principio de definitividad en los amparos promovidos contra actos de autoridades administrativas de la entidad federativa mencionada.

En la contradicción de tesis 177/2014, que dio lugar a la jurisprudencia 19/2015 (10a.),[12] en relación con la interpretación de las disposiciones transcritas que aluden el principio de definitividad, se determinó:

— Los conceptos jurídicos que utilizan tanto la Constitución, como la Ley de Amparo para comparar el otorgamiento de la suspensión en la ley citada, con el código aludido, consisten en:

1) Los alcances;

2) Los requisitos; y,

3) Los plazos.

— Que esos conceptos jurídicos son tres aspectos diferenciados a evaluar, para decidir si ha lugar o no a dispensar jurídicamente al quejoso de acatar el principio de definitividad;

— No deben confundirse esos conceptos jurídicos.

Los requisitos para otorgar la medida cautelar constituyen una carga procesal del demandante. Pero también pueden circunscribirse a la posición que el quejoso guarda frente a la ley, como en el caso que se trata de un sujeto de derechos agrarios, o de una persona en estado de vulnerabilidad; pues entonces pueden constituirse en la satisfacción de un requisito para otorgar, por ejemplo, la suspensión de oficio y/o de plano.

Los otros dos factores (alcances y plazos) son condiciones que deben observar las autoridades encargadas de conceder o negar la suspensión; y, por tanto, son ajenos a la voluntad de los particulares.

Ahora bien, para verificar si en el caso, la suspensión del acto administrativo impugnado en el juicio de nulidad, establecida en el código, es igual o de menores, o mayores alcances que la prevista en la ley, resulta indispensable tener (tanto de la nueva Ley de Amparo, como del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México) presentes los preceptos que regulan la concesión de la medida cautelar.

Para empezar, los artículos 254, 255, 258 y 259 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México prevén:

"**Artículo 254.** La suspensión del acto impugnado se decretará de oficio o a petición de parte.

"Sólo procede la suspensión de oficio cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de libertad por autoridad administrativa y actos que de llegar a

[12] Jurisprudencia 2a./J. 19/2015 (10a.), Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, página 783, Núm. Registro digital: 2008807 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas».

consumarse harían físicamente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos. Esta suspensión se decretará de plano por el Magistrado de la Sala Regional, en el mismo acuerdo en que se admita la demanda.

"En los demás casos, la suspensión podrá solicitarla el actor en el escrito de demanda o en cualquier momento, mientras se encuentre en trámite el proceso administrativo, ante el Magistrado de la Sala Regional que conozca del asunto.

"Cuando se otorgue la suspensión, se comunicará sin demora a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento."

"**Artículo 255.** La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto concluye el proceso administrativo. No se otorgará la suspensión sino a solicitud de parte, si se sigue perjuicio al interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

"La suspensión podrá concederse con efectos restitutorios siempre que proceda el otorgamiento de la medida cautelar genérica, cuando se trate de actos privativos de libertad decretados por autoridad administrativa, cuando se actualicen a favor del particular la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora o bien, cuando a criterio del Magistrado sea necesario otorgarle estos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular.

"La suspensión podrá ser revocada o modificada por la Sala, en cualquier momento del juicio, previa vista que se conceda a los interesados en un plazo de tres días, si varían las condiciones en las cuales se otorgó."

"**Artículo 258.** En los casos en que la suspensión sea procedente, ésta se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento administrativo en el que se haya emitido el acto impugnado hasta dictarse resolución que ponga fin al mismo, a no ser que la continuación del procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al actor."

"**Artículo 259.** El acuerdo del Magistrado de Sala Regional que conceda la suspensión del acto impugnado, surtirá sus efectos desde el momento en que se dicte, aun cuando en contra de éste se interponga el recurso de revisión.

"El acuerdo en que se niegue la suspensión deja expedita la facultad de la autoridad demandada para la ejecución del acto impugnado, aun cuando se interponga el recurso de revisión; pero si la sección de la Sala Superior revoca el acuerdo recurrido y concede la suspensión, ésta surtirá sus efectos de manera inmediata."

De estos artículos se desprende, en lo que interesa, que el tema de los alcances de la suspensión del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo local:

— Esa suspensión, en tal juicio, se decreta de oficio o a petición de parte.

— De oficio, según el código, sólo procede cuando se trate de:

a) Multa excesiva;

b) Confiscación de bienes;

c) Privación de libertad por autoridad administrativa; y,

d) Actos que de llegar a consumarse harían ***físicamente imposible*** *restituir al actor en el pleno goce de sus derechos.*

En términos del artículo 254 transcrito, en estos casos la suspensión se decreta de plano por el Magistrado, en el mismo acuerdo que admita la demanda.

— La suspensión a petición de parte, se solicita por el actor en el escrito de demanda o en cualquier momento ***mientras se encuentre en trámite el proceso administrativo*** ante el Magistrado de la Sala Regional que conozca del asunto, y se decreta sólo cuando:

I. No se siga perjuicio al interés social;

II. No se contravengan disposiciones de orden público, y no se deje sin materia el juicio.

— La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto concluye el proceso administrativo.

— La suspensión del acto impugnado surtirá efectos desde que se dicte el acuerdo relativo por el Magistrado de Sala Regional; aun cuando contra éste se interponga el recurso de revisión.

— La suspensión podrá concederse con efectos restitutorios sólo cuando se reúnan los requisitos siguientes:

• Siempre que proceda el otorgamiento de la medida cautelar genérica;

• Cuando se trate de actos privativos de libertad decretados por autoridad administrativa; y,

• Cuando se actualicen a favor del particular la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, o bien, cuando a criterio del Magistrado sea necesario otorgarle estos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular.

En cuanto a estos requisitos, debe ponerse de relieve que han de estar reunidos todos, nunca aislados. Y esto implica que el código exige más requisitos que la ley, para dar a la suspensión efectos restitutorios.

— La suspensión podrá ser revocada o modificada por la Sala, en cualquier momento del juicio, previa vista que se conceda a los interesados en un plazo de tres días, si varían las condiciones en las cuales se otorgó.

Mientras, la Ley de Amparo reglamenta la suspensión del acto reclamado en los artículos del 125 al 169. De éstos se tienen en cuenta los numerales 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 136, 138, 139, 142, 143, 147 y 154, que establecen:

"**Artículo 125.** La suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición del quejoso."

"**Artículo 126.** La suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas 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 este caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.

"La suspensión también se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal."

"**Artículo 127.** El incidente de suspensión se abrirá de oficio y se sujetará en lo conducente al trámite previsto para la suspensión a instancia de parte, en los siguientes casos:

"I. Extradición; y

"II. Siempre que se trate de algún acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado."

"**Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurran los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

(Adicionado, D.O.F. 14 de julio de 2014)
"Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva."

"**Artículo 129.** Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:

"I. Continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como de establecimientos de juegos con apuestas o sorteos;

"II. Continúe la producción o el comercio de narcóticos;

"III. Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

"IV. Se permita el alza de precios en relación con artículos de primera necesidad o de consumo necesario;

"V. Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país;

"VI. Se impida la ejecución de campañas contra el alcoholismo y la drogadicción;

"VII. Se permita el incumplimiento de las órdenes militares que tengan como finalidad la defensa de la integridad territorial, la independencia de la República, la soberanía y seguridad nacional y el auxilio a la población civil, siempre que el cumplimiento y ejecución de aquellas órdenes estén dirigidas a quienes pertenecen al régimen castrense;

"VIII. Se afecten intereses de menores o incapaces o se les pueda causar trastorno emocional o psíquico;

"IX. Se impida el pago de alimentos;

"X. Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien se encuentre en alguno de lo (sic) supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta ley; se incumplan con las normas oficiales mexicanas; se afecte la producción nacional;

"XI. Se impidan o interrumpan los procedimientos relativos a la intervención, revocación, liquidación o quiebra de entidades financieras, y demás actos que sean impostergables, siempre en protección del público ahorrador para salvaguardar el sistema de pagos o su estabilidad;

"XII. Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión;

"XIII. Se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, aun cuando se trate de los casos previstos en este artículo, si a su juicio con la negativa de la medida suspensional pueda causarse mayor afectación al interés social."

"**Artículo 130.** La suspensión se podrá pedir en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria."

"**Artículo 131.** Cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento.

"En ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquéllos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda."

"**Artículo 136.** La suspensión, cualquiera que sea su naturaleza, surtirá sus efectos desde el momento en que se pronuncie el acuerdo relativo, aun cuando sea recurrido.

"Los efectos de la suspensión dejarán de surtirse, en su caso, si dentro del plazo de cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo de suspensión, el quejoso no otorga la garantía fijada y así lo determina el órgano jurisdiccional. Al vencimiento del plazo, dicho órgano, de oficio o a instancia de parte, lo notificará a las autoridades responsables, las que podrán ejecutar el acto reclamado. No obstante lo anterior, mientras no se ejecute, el quejoso podrá exhibir la garantía, con lo cual, de inmediato, vuelve a surtir efectos la medida suspensional."

"**Artículo 138.** Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social y, en su caso, acordará lo siguiente:

"**I.** Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado;

"**II.** Señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días; y

"**III.** Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para lo cual en la notificación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes."

"**Artículo 139.** En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.

"Cuando en autos surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público, el juzgador, con vista al quejoso por veinticuatro horas, podrá modificar o revocar la suspensión provisional."

"**Artículo 142.** La falta de informe previo hará presumir cierto el acto reclamado para el solo efecto de resolver sobre la suspensión definitiva.

"Tratándose de amparo contra normas generales, las autoridades que hayan intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la norma general o en su publicación, únicamente rendirán el informe previo cuando adviertan que su intervención en el proceso legislativo o de creación de la norma general, se impugne por vicios propios.

"La falta del informe previo de las autoridades legislativas, además de lo señalado en el párrafo anterior, no dará lugar a sanción alguna."

"**Artículo 143.** El órgano jurisdiccional podrá solicitar documentos y ordenar las diligencias que considere necesarias, a efecto de resolver sobre la suspensión definitiva.

"En el incidente de suspensión, únicamente se admitirán las pruebas documental y de inspección judicial. Tratándose de los casos a que se refiere el artículo 15 de esta ley, será admisible la prueba testimonial.

"Para efectos de este artículo, no serán aplicables las disposiciones relativas al ofrecimiento y admisión de las pruebas en el cuaderno principal."

"**Artículo 147.** En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensional siga surtiendo efectos.

"Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

"El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."

"**Artículo 154.** La resolución que conceda o niegue la suspensión definitiva podrá modificarse o revocarse de oficio o a petición de parte, cuando ocurra un hecho superveniente que lo motive, mientras no se pronuncie sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, debiendo tramitarse en la misma forma que el incidente de suspensión."

De estos numerales de la Ley de Amparo, respecto de los alcances de la suspensión, se obtiene:

Se decretará de oficio o a petición del quejoso (artículo 125).

Se concederá de oficio y de plano en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento, cuando se trate de actos que importen:

- Peligro de privación de la vida;

- Ataques a la libertad personal fuera de procedimiento;

- Incomunicación;

- Deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición;

- Desaparición forzada de personas;

- Alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

- Incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales;

- Los que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidales o comunales;

- Extradición y cuando se trate de un acto que, una vez consumado, haría físicamente imposible restituir al quejoso el derecho fundamental (en estos dos casos sólo existe el beneficio de conceder de oficio la medida y después seguir el trámite incidental previsto en la suspensión a instancia de parte, según los artículos 126 y 127).

— La suspensión a petición se decretará en todas las materias (con excepción de cuando se trate de normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, salvo los supuestos que prevé), cuando la solicite el quejoso; no ataque al interés social ni el orden público (artículo 128).

— Se podrá conceder por el Juez de amparo, excepcionalmente, aun cuando se trate de los casos que vayan contra el interés social o el orden público; si a su juicio la negativa de la medida suspensional puede causar mayor afectación al interés social (artículo 129).

— La suspensión se podrá pedir en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria (artículo 130).

— Cuando el quejoso alegue interés legítimo, el órgano jurisdiccional puede conceder la suspensión del acto reclamado, si aquél acredita el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique el otorgamiento (artículo 131).

— La suspensión cualquiera que sea su naturaleza, surtirá efectos desde que se pronuncie el acuerdo relativo, aun cuando sea recurrido (artículo 136).

— Promovida la suspensión, el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social, análisis de balance a partir del cual, deberá determinar si la concede o la niega.

— En el supuesto que el Juez decida concederla, deberá fijar los requisitos y efectos de la medida y, en ningún caso, el otorgamiento podrá modificar, restringir derechos ni

constituir derechos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda (artículo 138).

— Cuando proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden en tanto no se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva.

Al mismo tiempo, el Juez deberá tomar las medidas que estime convenientes para que:

I. No se defrauden derechos de tercero;

II. Se eviten perjuicios a los interesados; y,

III. No quede sin materia el juicio de amparo.

— Cuando surjan elementos que modifiquen la valoración de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público, el juzgador, con vista al quejoso por veinticuatro horas, podrá modificar o revocar la suspensión provisional (artículo 139).

— Durante el trámite del incidente, el artículo 142 dispone que la falta de informe previo, acarrea que se presuma cierto el acto reclamado a la responsable para el solo efecto de resolver sobre la suspensión definitiva.

— Asimismo, el numeral 143 faculta al Juez de Distrito para solicitar de oficio documentos y ordenar diligencias necesarias para resolver sobre la suspensión definitiva; y la admisibilidad de ciertas pruebas.

— También, en los casos que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación que habrán de guardar las cosas, y tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensional siga surtiendo efectos; y atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado, mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo (artículo 147).

— Finalmente, la resolución que conceda o niegue la suspensión definitiva podrá modificarse o revocarse de oficio o a petición de parte, cuando ocurra un hecho superveniente que lo motive, mientras no se pronuncie sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, debiendo tramitarse en la misma forma que el incidente de suspensión (artículo 154).

El análisis de los numerales transcritos del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, así como de la Ley de Amparo en vigor evidencia que los alcances de la suspensión contemplados cuando se promueve el juicio contencioso contra los actos o resoluciones de las autoridades administrativas del Estado de México, son menores que los alcanzables en el juicio de amparo.

De inicio, ha de señalarse que la Ley de Amparo vigente tiene como antecedente la reforma constitucional en materia de amparo de seis de junio de dos mil once.

De esa reforma, se advierte la voluntad del Poder Constituyente, de transformar el juicio de amparo en un instrumento de protección y restauración de derechos humanos.

Para ello, el Poder Reformador de la Constitución orientó a las instituciones propias de dicho procedimiento, a ser congruentes con ese objetivo.

Y, en específico, en cuanto a la suspensión del acto reclamado, la pretensión es generar un sistema equilibrado que eficientice la medida y, a la vez, prevea elementos de control para evitar el dictado de resoluciones que lastimen la sensibilidad social.

En la búsqueda de aquellas finalidades, la Ley de Amparo concretó una ampliación de la discrecionalidad de los juzgadores, expresada en la autorización de éstos para resolver la suspensión del acto reclamado sobre la base de una ponderación entre la apariencia del buen derecho y el interés social, cuando la naturaleza del acto lo permita, según se plasmó en el primer párrafo de la fracción X del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, anclada en ese análisis, dicha porción normativa constituye una norma de fin.

Es decir, la normatividad no predetermina una conducta exigible de los Jueces literalmente, ni una acción a efectuar.

Sólo revela un objetivo: hacer eficiente la suspensión salvaguardando los derechos humanos que puedan verse afectados, y preservando la materia del amparo, evitando y corrigiendo el abuso y la arbitrariedad en la toma de decisiones que lastimen la sensibilidad social y los fines, principios, valores e intereses colectivos que, a su vez, constituyen propósitos jurídicamente relevantes.

Por su parte, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México no tiene como sustento esta reforma constitucional.

Asimismo, en la Ley de Amparo la suspensión del acto reclamado la reglamentan los artículos 125 al 169 (son cuarenta y cinco preceptos).

Comparado con la Ley de Amparo, en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, la regulación de la suspensión del acto impugnado se contiene en seis artículos, del 254 al 260.

Asimismo, si bien la ley y el código regulan la suspensión de oficio y ambas legislaciones mandan que ésta se decrete en el auto que admita la demanda, también en este punto existe una evidente, notoria, palmaria diferencia entre ambos ordenamientos, como se analizó y se reiterará adelante: la Ley de Amparo comprende más actos contra los cuales es factible concederla, que el código administrativo analizado.

Asimismo, no obstante que ambos ordenamientos, en lo que toca a la suspensión a petición de parte, la establecen y para concederla la forma habitual es que, además de esa petición, no traiga perjuicio al interés social ni al orden público.

Sin embargo, la Ley de Amparo se diferencia del código invocado que sólo dice, en su artículo 254, tercer párrafo, "en los demás casos", sin precisar cuáles.

Porque dicha ley prevé que procede en todas las materias (con excepción de cuando se trate de normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, salvo los supuestos que prevé).

Además, la Ley de Amparo, en el artículo 129, enuncia qué casos deben considerarse atentatorios del interés social o del orden público. Empero, el último párrafo de esa disposición también prevé, a diferencia del código, la facultad excepcional del órgano jurisdiccional de amparo, de conceder la suspensión en esos casos mencionados, si a juicio del órgano jurisdiccional la negativa de la medida traería mayor afectación al interés social.

Este último, es un aspecto trascendente que debe decidir expresamente todo auto negatorio o concesorio de la medida.

En tal aspecto, también es nodal que dicho auto, primero, examine los casos en que se considera existe aquel daño o perjuicio.

Seguidamente, si quien dicta ese auto decide que no se está en alguno de tales casos, debe conceder la medida ***sin dejar de examinar si la negativa afecta el interés social en mayor medida que la concesión***. Esto es, concediendo o negando, el Juez debe siempre ponderar el daño del interés social.

Lo anterior, porque de estar en una de las hipótesis del artículo 129, que impiden conceder la medida, el Juez deberá analizar también que no puede concederla, porque acarrearía mayor afectación del interés social.

Al contrario, si el caso a estudio no encuadra en una prohibición del invocado artículo 129, el Juez debe conceder la suspensión.

Sin embargo, también en este último caso el juzgador debe ponderar si la medida afecta el interés social en mayor medida que negarla; porque el último párrafo del consultado artículo 129 de la Ley de Amparo, también debe tener una interpretación a contrario sensu.

Es decir, si lo que importa es el interés social, el juzgador debe ponderar si la negativa o la concesión de la suspensión del acto reclamado, lo afectan en mayor medida. Así se salvaguardará preponderantemente lo que a todos interesa.

Estas reglas no están presentes en la reglamentación del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que así despliega una razón para eximir a los promoventes del amparo de observar, en estos casos, el principio de definitividad.

Es decir, en los supuestos indicados se evidencia una motivación de peso para establecer que es inmediatamente procedente el juicio de amparo, sin obligar al quejoso a promover antes el juicio, recurso, o medio de defensa ordinario.

Igualmente, el artículo 130 de la Ley de Amparo implanta una regla cardinal, consistente en que la suspensión podrá pedirse en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria; esto es, puede solicitarse cuando exista sentencia, siempre que ésta no haya causado ejecutoria.

Por su parte, el código prevé que la suspensión podrá solicitarse en cualquier momento, **mientras se encuentre en trámite el proceso administrativo** ante el Magistrado que conozca del asunto, sin definir cuándo se da este lapso procesal.

Este aspecto conlleva que la suspensión regulada en el código, tiene alcances más restringidos, vagos y oscuros, que la suspensión de la Ley de Amparo.

Volveremos después sobre este tema, que trata el artículo 254 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el cual limita el plazo para solicitar la suspensión mientras el proceso se encuentra en trámite en la primera instancia; en tanto que la Ley de Amparo, de manera más amplia, establece que la suspensión puede pedirse mientras no exista sentencia ejecutoria.

Diferencia también, lo es que la Ley de Amparo prevé que el interés del quejoso debe analizarse en el juicio de amparo.

Es decir, para efecto de la suspensión el juzgador debe analizar si el quejoso alega un interés jurídico o un interés legítimo.

En cambio, esto no lo prevé el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Esto es, de acuerdo con la Ley de Amparo, cuando el quejoso argumente interés legítimo, el órgano jurisdiccional puede conceder la suspensión del acto reclamado, si aquél acredita que la negación de la medida le causará un daño inminente e irreparable, así como el interés social que justifique el otorgamiento de la suspensión (artículo 131).

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México prevé, en su artículo 231, que el accionante puede promover el juicio sobre la base de un interés legítimo. Pero en lo inherente a la suspensión del acto reclamado no tiene regulación alguna.

Otra regla que prevé la Ley de Amparo, y que no establece el código local, es que una vez solicitada la suspensión, el órgano jurisdiccional debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social; y de concederse, el numeral 131 describe las características que deben tener los efectos y alcances, a fin de colocar los derechos del quejoso en el estado que tenían antes de la presentación de la demanda; pues dispone que en ningún caso la medida modificará, restringirá, ni constituirá derechos que el quejoso no haya tenido antes de la presentación de su demanda.

Del mismo modo, el artículo 139 de la Ley de Amparo contiene reglas importantes y más amplias que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Éstas rigen para el caso de procedencia de la suspensión, conforme a los artículos 128 y 131 de la misma Ley de Amparo.

Debemos destacar que el artículo 139 mencionado regula la suspensión provisional del acto reclamado. La institución de la suspensión provisional no está reglamentada en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y sobre este aspecto volveremos adelante.

Ahora bien, dispone el mencionado artículo 139, que si existe peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional deberá ordenar:

1. Con la presentación de la demanda, sin requerir solicitud expresa del quejoso, que las cosas se mantengan en el estado que guardan hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva.

2. Tomar las medidas conducentes a que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados.

3. Dictar medidas para que no quede sin materia el juicio de amparo.

4. Cuando surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de los perjuicios al orden público y al interés social, el juzgador, con vista al quejoso por veinticuatro horas, podrá modificar o revocar la suspensión provisional.

En este rubro, si bien el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México establece en su artículo 255, que se podrá conceder la suspensión con efectos restitutorios, a fin de impedir perjuicios irreparables al particular, ello solamente procede, si el Magistrado lo estima conveniente, además, sin las medidas que la Ley de Amparo establece y que se mencionaron en los párrafos inmediatos precedentes.

Es decir, la Ley de Amparo faculta al Juez (artículo 139) conceder la medida cuando hubiere ***peligro inminente*** que el acto reclamado se ejecute con ***perjuicios de difícil reparación*** para el quejoso.

En tanto, el código estudiado sólo establece la suspensión de oficio y siempre que la ejecución traiga ***daños de imposible reparación*** para el quejoso; esto es, ya no daños de difícil, sino de imposible reparación.

Es una diferencia importante. Tanto como para hacer abordable de inmediato el juicio de amparo, en lugar de obligar al quejoso a promover antes que el amparo el recurso, juicio o medio de defensa ordinario. Esto, porque en el punto analizado, nuevamente la Ley de Amparo ofrece una protección más amplia.

En ese orden, en el trámite del incidente de suspensión en amparo, el artículo 142 de la Ley de Amparo desarrolla una importantísima disposición: si la responsable no rinde informe previo, esto acarrea la presunción de certeza del acto reclamado, para el solo efecto de resolver sobre la suspensión definitiva.

Seguidamente, el artículo 143 faculta al Juez a solicitar de oficio documentos, y ordenar diligencias necesarias para resolver sobre la suspensión definitiva.

Con independencia de ello, en el incidente solamente se deben admitir pruebas documentales de inspección; y, tratándose de actos del artículo 15 (que importe peligro

de privación de la vida, deportación, destierro, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, etcétera), también la testimonial.

Como se ve, este trámite que rige para proveer sobre la suspensión definitiva en la Ley de Amparo, no existe en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Esto es así, porque el código, en principio, no distingue entre la suspensión provisional y definitiva; y la Ley de Amparo sí hace esta distinción.

El código tampoco ordena, y sí lo hace la Ley de Amparo, la apertura de un incidente de suspensión como se establece en su numeral 115, dado que la suspensión, se otorga en un único acto por el Magistrado o, en su caso, por la sección de la Sala Superior y se les concede a ambos, en su caso, la facultad de modificarla o revocarla, lo que no acontece en la Ley de Amparo, que sólo contempla la revocación o modificación de la suspensión provisional (artículo 139) o definitiva (artículo 154).

Es indispensable destacar que también en este punto: el de la revocación o modificación de la suspensión, la Ley de Amparo ofrece al quejoso una ventaja y ésta es que, en términos de tal ley, esa revocación o modificación, debe estar apoyada en un hecho que sobrevenga al otorgamiento de la medida cautelar.

En efecto, en el juicio de amparo, la resolución que conceda o niegue la suspensión definitiva podrá modificarse o revocarse de oficio o a petición de parte, cuando ocurra un hecho superveniente perturbador del interés social que lo motive y justifique, mientras no se pronuncie sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

En cambio, en el contencioso local la suspensión podrá ser revocada o modificada únicamente por el Magistrado de la Sala, previa vista que conceda a los interesados en un plazo de tres días, si varían las condiciones en las cuales se otorgó, sin pedir para esa revocación o modificación el hecho superveniente.

Por lo menos hay vaguedad en la disposición del código y no es específica como la de la Ley de Amparo.

Finalmente, en la suspensión de amparo, el tribunal, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guardan y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá al quejoso en el goce del derecho violado, mientras de dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

Concomitantemente, tomará las medidas necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces. Esto, mientras se dicta sentencia de fondo.

Por su parte, la suspensión del juicio contencioso se reduce a la orden de mantener las cosas en el estado que guardaban al momento de solicitarse, prohibiendo decretar medidas que puedan interesar a algún tema del fondo, y los efectos restitutorios que prevé se reservan sólo para personas en estado de vulnerabilidad, a diferencia de la suspensión en el amparo como medida cautelar, que tiene mayores efectos y alcances, pues el Juez no interviene con una actitud meramente conservativa o paralizante, sino con la obligación de dictar las medidas necesarias y ordenar lo conducente a

colocar los derechos del quejoso en el estado que tenían antes de la presentación de la demanda.

Conforme a lo expuesto, es de advertirse, que la suspensión que prevé el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, tiene alcances más limitados que los ofrecidos por la Ley de Amparo.

Consecuentemente, debe concluirse que la parte interesada en obtenerla, no se encuentra obligada a observar el principio de definitividad consagrado en los artículos 107, fracción IV, de la Constitución General de la República, y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo vigente.

A riesgo de ser repetitivos haremos un estudio diferente, tomando en consideración las vías que la Ley de Amparo, por un lado; y, por el otro, el Código de Procedimientos Administrativos hacen abordables para obtener la suspensión de la ejecución del acto reclamado o impugnado.

La pretensión es decidir los alcances de la suspensión en cada legislación, de las aquí estudiadas, pero juzgando las normas en movimiento, vivas, como operarían en la realidad jurídica que se estudia.

De inicio, debemos apuntar que el invocado código no reglamenta la suspensión provisional del acto impugnado.

Esta última reglamentación, la Ley de Amparo la hace esencialmente en su artículo 139.

Dicha disposición manda suspender provisionalmente aquel acto, siempre que:

Proceda la suspensión conforme los artículos 128 y 131 de la Ley de Amparo; el primero, ordena concederla cuando la solicite el quejoso; y no se siga perjuicio al interés social, ni al orden público.

En tal supuesto el Juez, inmediatamente, debe ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden en tanto no se notifique a la responsable la resolución de la suspensión definitiva. Asimismo, el juzgador debe tomar medidas para que no se afecten terceros; se eviten perjuicios; y no quede sin materia el juicio.

El código estudiado carece de normas reguladoras de la suspensión provisional.

En otros aspectos, la Ley de Amparo establece diversas formas o procedimientos para lograr la suspensión de los efectos de aquel acto.

Tales son:

1o. De oficio y de plano;

2o. Incidente iniciado a petición de parte; y,

3o. Incidente iniciado de oficio.

Lo anterior significa que la Ley de Amparo permite la suspensión con incidente y sin incidente.

El incidente puede ser abierto a petición de parte, o de oficio.

Sin incidente es, siempre, de oficio.

La sección tercera del título segundo de la Ley de Amparo, se denomina: "**De los procedimientos de amparo**". En esa sección, el capítulo I se titula: "**Suspensión del acto reclamado**", y su primera parte es nombrada "**Reglas generales**".

La primera regla general la establece el artículo 125, que dice:

"**La suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición del quejoso**."

Analicemos primero la suspensión de oficio, y llegaremos a la conclusión que ésta es más amplia y de mayores alcances en la Ley de Amparo, que su correlativa regulada en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

En este punto, para empezar la ley es más receptiva, amplia y protectora que el código; esto, porque declarar hábiles todos los días y horas para pedir y atender la suspensión de oficio. El código no posee esta reglamentación. También hay que atender a la tardanza de acordar, en ese punto, las autoridades federales lo hacen de inmediato; mientras que las estatales, conforme a datos obtenidos de asuntos turnados a la ponencia, demoran un promedio de veinte días para dictar el acuerdo inicial; esto en materia de la suspensión oficiosa, puede resultar dañino, demasiado dañino, agraviante, oneroso.

En ese aspecto, el artículo 126 de la Ley de Amparo establece la suspensión de oficio y de plano, cuando se trate de los siguientes actos:

a) Que importen peligro de privación de la vida;

b) Ataques a la libertad personal fuera de procedimiento;

c) Incomunicación;

d) Deportación o expulsión;

e) Proscripción o destierro;

f) Extradición;

g) Desaparición forzada de personas;

h) Incorporación forzosa al Ejército, Armada, o Fuerza Aérea Nacionales;

i) Alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal; y,

j) Los que tengan o puedan tener por efecto privar, total o parcialmente, temporal o definitivamente, los derechos agrarios de propiedad, posesión o disfrute de tierras, aguas, montes y pastos, de los núcleos de población ejidal, o comunal.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su artículo 254, sólo permite la suspensión de oficio y de plano, de los siguientes actos:

a) Multa excesiva;

b) Confiscación de bienes;

c) Privación de libertad por autoridad administrativa; y,

d) Actos que, de consumarse, harían ***imposible*** restituir al quejoso sus derechos reclamados.

Solamente cuando se impugnan actos de estos cuatro grupos, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México hace posible la suspensión de oficio.

En tales circunstancias, es posible afirmar que es más protectora la Ley de Amparo que el mencionado código, porque de los actos que aquélla reglamenta, no puede pensarse que solamente pueden ser perpetrados por autoridad federal; y resulta obvio que también puede realizarlos autoridades administrativas locales. Es decir, es posible que los mismos o análogos actos sean efectuados por autoridades del Estado de México.

Así, queda configurada otra inobjetable ventaja de la Ley de Amparo, sobre el aludido código, para concluir que tiene la primera tiene mayores alcances en su ámbito suspensional.

Hay más diferencias, en favor de la Ley de Amparo, en cuanto a la amplitud y alcance de la suspensión de oficio del acto reclamado o impugnado.

Tenemos otra sensible distinción y el punto es el siguiente:

Concedida la medida, la comunicación que debe hacer quien la concede de oficio, a la autoridad demandada, o a la responsable, esto es, a la autoridad que debe acatar la suspensión.

Tal aspecto, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México lo regula en su artículo 254, que ya transcribimos pero aquí repetimos, para comodidad del lector:

"***Cuando se otorgue la suspensión se comunicará sin demora a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento***."

Evidentemente, la disposición no obliga a quien concede la suspensión sino a comunicar de inmediato, lo cual, la autoridad que concede la suspensión, puede cumplir colocando en la oficina postal la comunicación escrita, sin preocuparse cuánto demore en llegar al conocimiento de la autoridad ejecutora, responsable o demandada.

En términos del código, el Juez cumple simplemente al comunicar, porque es la conducta exigida. Así, podría estimarse que ya cumplió, sin importar la afectación de los derechos del quejoso.

Contrariamente, el artículo 126, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, es más clara, contundente y acertada. A grado tal, que proporciona una protección más amplia y atinada:

"… ***en este caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento***."

Sólo aparentemente las disposiciones son iguales. Realmente no lo son. Pero realmente es más protectora la Ley de Amparo.

El código únicamente exige comunicar la suspensión oficiosa.

En cambio, la Ley de Amparo manda comunicarla "***por cualquier medio***" que permita lograr su inmediato cumplimiento.

De tal manera, el compromiso, la obligación o el deber de la autoridad no se agotará al comunicar la medida, porque para que esto ocurra ha de comunicarla por un medio que ***asegure*** su inmediato cumplimiento. Podría enviar al notificador o un propio, a notificar; puede hacer la comunicación telefónica certificándola, etcétera, puede elegir y asumir cualquier medio que permita lograr el inmediato cumplimiento de la suspensión decretada.

En este punto, el parangón entre la ley y el código invocados, nuevamente, arroja una mayor y mejor amplitud protectora de la Ley de Amparo, pues ésta obliga al Juez concesor de la suspensión de oficio, a asegurarse del inmediato cumplimiento, por parte de la responsable, hacia esa suspensión que se otorga fundamentalmente por la magnitud de los derechos violados.

En las condiciones apuntadas, tenemos otra ventaja en la amplitud de la protección suspensional de la Ley de Amparo, sobre el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Contrariamente, otro tópico es la facultad irrestricta que el artículo 255 del mencionado código concede a la Sala del Tribunal Contencioso Administrativo, para revocar o modificar la suspensión concedida.

El último párrafo de ese artículo preceptúa:

"***La suspensión podrá ser revocada o modificada por la Sala, en cualquier momento del juicio, previa vista que se conceda a los interesados en un plazo de tres días si varían las condiciones en las cuales se otorgó***."

Por el contrario, el segundo párrafo del artículo 139 de la Ley de Amparo, es más explícito al establecer y limitar la facultad de modificar o revocar la suspensión:

"***Cuando en autos surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social***

y el orden público, el juzgador, con vista al quejoso por veinticuatro horas, podrá modificar o revocar la suspensión provisional."

A continuación, estudiemos el incidente que se abre de oficio para decretar la suspensión del acto reclamado.

Esa incidencia, la Ley de Amparo la autoriza en su artículo 127, en los siguientes casos:

a) *Extradición; y,*

b) *Cuando se trate de un acto que una vez consumado, haría físicamente imposible restituir al quejoso el derecho reclamado.*

Nuevamente, la Ley de Amparo delimita pulcramente la procedencia del incidente de oficio.

En cambio, nuevamente también, el código no faculta a la autoridad conocedora del juicio, recurso o medio de defensa ordinario para de oficio iniciar el incidente de suspensión.

Los únicos casos que procede la suspensión de oficio (pero no con incidente) son los antes relatados: multa excesiva; confiscación de bienes; privación de libertad por autoridad administrativa; actos que consumados harían imposible restituir sus derechos al quejoso.

Una reflexión final sobre la suspensión de oficio:

Se concede en atención a la magnitud del derecho violado, que se traduce en una gravedad del acto reclamado o impugnado. Así, el nivel agresor de este último es intolerable.

Por ello, la Ley de Amparo envía al juzgador el mensaje cuando se trate de esos actos, que no debe estudiar la apariencia del buen derecho, el interés social, ni el peligro en la demora.

Simplemente, en esos casos, el Juez debe conceder la suspensión inmediatamente, de oficio y de plano. Y todavía, la ley envía al Juez este otro mensaje: "… a la responsable, notificarla por cualquier medio que permita lograr el inmediato cumplimiento de la suspensión concedida."

Para concluir, estudiemos el trámite y amplitud del incidente suspensional a petición de parte, en cada una de las legislaciones que aquí estamos consultando.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en el último párrafo del artículo 254, inicia la reglamentación de la suspensión a petición de parte, o no oficiosa, y establece:

"***En los demás casos, la suspensión podrá solicitarla el actor en el escrito de demanda o en cualquier momento, mientras se encuentre en trámite el proceso administrativo, ante el Magistrado de la Sala que conozca del asunto***."

El mismo tema, la Ley de Amparo lo regula esencialmente en sus artículos 128 y 130, correlacionados con la disposición transcrita del citado código administrativo. Esos artículos 128 y 130 dicen:

"Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias, siempre que concurran los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso;

"II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado."

Artículo 130. La suspensión se podrá pedir en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria."

Sobresale en este tipo de suspensión, que es la tramitada mediante el incidente iniciado a petición de parte:

La Ley de Amparo permite la incidencia en cualquier estado del procedimiento, mientras no se haya dictado sentencia, e incluso, cuando ésta ya se dictó pero aún no ha causado estado, no ha causado ejecutoria.

Al respecto, no importa si el procedimiento ha iniciado ya una segunda instancia, lo esencial es que la sentencia no haya causado ejecutoria.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México sólo posibilita la misma incidencia, mientras se encuentre en trámite el proceso en la primera instancia (artículo 254).

Luego, si tenemos en consideración que el proceso administrativo concluye con la etapa de alegatos, entonces habremos de inferir, necesariamente, que es de mayor amplitud la oportunidad de promover la suspensión en el juicio de amparo. O sea, que aquí nuevamente la Ley de Amparo supera al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Esta última inferencia no variaría, aunque se estimara que el proceso administrativo concluye su trámite con la sentencia primaria.

Aun en este último supuesto, la Ley de Amparo seguiría otorgando una oportunidad más amplia, ya que concedería todo el procedimiento comprendiendo no sólo la sentencia, sino esperando que ésta cause ejecutoria para que precluya la oportunidad procesal de promover la incidencia suspensional; y esto último abarcaría no exclusivamente la primera instancia, sino todo el procedimiento en única, primera o segunda instancia.

De tal modo, otra vez es más amplia la protección de la Ley de Amparo, pues, en términos del artículo 107 de la Constitución, es de mayor calado y alcance, y con menos requisitos para conceder la suspensión definitiva; y sin plazo mayor para decretar la provisional, que las ofrecidas por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el cual no contempla siquiera la suspensión provisional.

Ciertamente, el artículo 138 de la Ley de Amparo ordena:

"Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social y, en su caso, acordará lo siguiente:

"I. Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado;

"II. Señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días; y

"III. Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para lo cual en la notificación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes."

Repetimos, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México no reglamenta la suspensión provisional de la ejecución o de los efectos del acto impugnado. Ni siquiera la menciona.

Sin embargo, aludiremos los requisitos que el código invocado exige para la concesión de la medida suspensional vía incidente a petición de parte y, para ello, recordemos el texto de sus artículos 255 y 258:

"Artículo 255. La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto concluye el proceso administrativo. No se otorgará la suspensión sino a solicitud de parte, si se sigue perjuicio al interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

"La suspensión podrá concederse con efectos restitutorios siempre que proceda el otorgamiento de la medida cautelar genérica, cuando se trate de actos privativos de libertad decretados por autoridad administrativa, cuando se actualicen a favor del particular la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora o bien, cuando a criterio del Magistrado sea necesario otorgarle estos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular.

"La suspensión podrá ser revocada o modificada por la Sala, en cualquier momento del juicio, previa vista que se conceda a los interesados en un plazo de tres días, si varían las condiciones en las cuales se otorgó."

"Artículo 258. En los casos en que la suspensión sea procedente, ésta se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento administrativo en el que se haya emitido el acto impugnado hasta dictarse resolución que ponga fin al mismo, a no ser que la continuación del procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al actor."

Son notorias las diferencias entre ambas leyes. La de Amparo para conceder la suspensión incidental exige (artículo 128):

I. Solicitud del quejoso; pero permite a la autoridad decretarla sin mediar esta solicitud.

II. Que no se siga perjuicio al interés social ni al orden público. No obstante, permite al Juez (artículo 139) decretar la suspensión de oficio si hubiere peligro inminente que la ejecución del acto ***dificulte*** la reparación al quejoso.

El invocado código requiere:

1. Solicitud del quejoso;

2. Que no se siga perjuicio al interés social, ni al orden público; y,

3. Que no se deje sin materia al juicio.

Además de estos requisitos, según el mismo código, la suspensión sólo puede tener efectos restitutorios tratándose de actos privativos de libertad por autoridad administrativa, siempre que:

a) Proceda la medida cautelar genérica; y,

b) Se actualice la apariencia del buen derecho del quejoso y el peligro en la demora.

La idea, concepto o expresión "peligro en la demora", se abandonó en la actual Ley de Amparo que no obstante haber acogido múltiples creaciones jurídicas jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta, en particular no la tomó, no la asumió como tal.

En realidad, la conceptuación del peligro en la demora se tomó en jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se dice que fue creada por el jurista uruguayo Eduardo Couture.

La jurisprudencia (Núm. Registro digital: 167346) definió el peligro en la demora, como un presupuesto de la medida cautelar de suspensión del acto reclamado.

Sólo para evidenciar lo anterior, transcribiremos aquí esa jurisprudencia, tesis 1a./J. 4/2009 (9a.), correspondiente a la contradicción de tesis 101/2008-PS, Novena Época, Primera Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, materia común, página 515, Núm. Registro digital: 167346, de los siguientes rubro y texto:

"SUSPENSIÓN PROVISIONAL. CUANDO EL QUEJOSO SE OSTENTA COMO TERCERO EXTRAÑO AL JUICIO Y RECLAMA EL DESPOSEIMIENTO DE UN BIEN INMUEBLE, PUEDE ACREDITAR SU INTERÉS JURÍDICO INDICIARIA O PRESUNTIVAMENTE.— Conforme al artículo 124 de la Ley de Amparo, para otorgar la suspensión provisional es necesario, además de comprobarse la existencia del acto reclamado, que: a) la solicite el agraviado, b) no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; y, c) sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Ahora bien, el requisito relativo a que la suspensión sea solicitada por el agraviado supone la demostración de su interés en forma presuntiva, esto es, ese acreditamiento implica que tratándose de actos tendientes a privar de la posesión, corresponde al peticionario de garantías la carga procesal de allegar elementos de prueba suficientes para establecer indiciaria o presuntivamente que realmente es titular de un derecho posesorio sustentado en

una causa legal que podrá afectarse con la ejecución. Lo anterior, porque **la suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora**. Así, la sola presentación, por quien se ostenta tercero extraño al juicio, de un contrato privado de comodato, arrendamiento o compraventa original, aunque carente de fecha cierta, con la demanda de garantías, configura su interés presuntivo, al dar certeza, en un cálculo de probabilidades, de que efectivamente tiene una causa legal y que realmente posee el bien."

En su momento, esto representó un cambio importante, porque colaboró en un viraje dado a esa suspensión para dotarla, además de sus efectos paralizadores del acto combatido, en una verdadera medida cautelar con efectos restitutorios.

Se pretendió (y ya en la actual Ley de Amparo se logró) revestir la suspensión con calidades restitutorias de los derechos agredidos por los actos reclamados, e impedir la irreparabilidad que pudiera conllevar la tolerancia temporal de la o las violaciones.

La mera paralización de los actos reclamados no lograba, muchas veces, que se dejaran de generar vulneraciones irreparables.

Por todo ello, la nueva Ley de Amparo asume la suspensión de los actos reclamados como una verdadera medida cautelar adoptada durante el proceso, para evitar la alteración de las cosas en perjuicio de la efectividad de la futura sentencia de fondo.

Esa legislación trata de eliminar los riesgos que conlleva la duración del proceso, o sea, el peligro en la demora que puede frustrar el goce y alcance del derecho reclamado que acoja la sentencia final. Busca la eficacia de la justicia frente a urgencias, y la medida es cautelar, previsora, preventiva, tiende a precaver y actuar con reserva; prevenir ese riesgo, peligro o daño para salvaguardarse de él, o evitarlo.

Finalmente, la medida da idea de anticipar lo porvenir, de interinidad, de ser interina, "mientras" no se dicte la sentencia adoptar las disposiciones, dar las órdenes que las circunstancias impongan para restablecer el orden, cortar el abuso, reponer la confianza, la disciplina y la ley.

En realidad, el peligro en la demora está incorporado en la nueva Ley de Amparo, desde el momento que esta ley revistió la suspensión con las características de una verdadera medida cautelar, según se ha delineado.

Su artículo 139 faculta al juzgador conceder la suspensión provisional, aun cuando no proceda de oficio, si hay peligro inminente que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de ***difícil*** reparación para el quejoso.

Esta suspensión mandará mantener las cosas en el estado que guardan, en tanto no se notifique a la responsable la resolución de la suspensión definitiva.

También esta medida provisional, que no prevé el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, puede modificarse o revocarse según la Ley de Amparo; pero esta misma Ley de Amparo no permite revocar, ni modificar la suspensión definitiva.

Una última nota:

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México no regula la suspensión de la ejecución de los actos impugnados bajo el argumento que vulneran un interés legítimo.

El interés legítimo está previsto en el artículo 231 del código mencionado. Pero éste no regula la suspensión del acto que el accionante impugna argumentando interés legítimo.

La Ley de Amparo sí regula dicha suspensión, en su artículo 131.

Debe destacarse, finalmente, la inaplicabilidad de la jurisprudencia 2a./J. 60/2013 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, materia común, página 933, Núm. Registro digital: 2003858, de los siguientes rubro y texto:

"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO NO EXIGE MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO.—De los artículos 254 a 260 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, no se advierte la exigencia de mayores requisitos para otorgar la suspensión del acto impugnado que los consignados en los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo, toda vez que ambos ordenamientos instituyen condiciones esencialmente iguales para otorgar esa medida cautelar, sólo con diferencias irrelevantes derivadas de la naturaleza jurídica propia de cada juicio; de ahí que el juicio de amparo indirecto sea improcedente contra las resoluciones impugnables a través del juicio de nulidad si éste no se agota previamente, en acatamiento al principio de definitividad."

Esta última jurisprudencia interpretó ordenamientos constitucionales y legales, como lo es el artículo 107, fracción IV, de la Constitución Federal, que se reformó, y los numerales 73, fracción XV, 124 y 125 de la Ley de Amparo derogada, mientras que en los criterios contendientes en la contradicción de tesis que ahora se resuelve, se estudió la Ley de Amparo vigente.

Además, el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo vigor, y su base constitucional contenida en el texto vigente del artículo 107, fracción IV, primer párrafo, examinados, contienen otros enunciados normativos para el otorgamiento de la suspensión, los cuales se deben tomar en cuenta para determinar si se debe o no relevar al quejoso de acatar el principio de definitividad, como son, los alcances, requisitos y plazos.

Así lo definió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 177/2014, que dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 19/2015 (10a.), pues, al interpretar esas normas, determinó que los conceptos jurídicos para el otorgamiento de la suspensión, que deben tomarse en cuenta para determinar si se debe o no relevar al quejoso de agotar el principio de definitividad, consisten en los alcances, los requisitos y los plazos; mientras la jurisprudencia sólo habla de requisitos.

Por las consideraciones anteriormente señaladas, respetuosamente me aparto de las consideraciones vertidas por la mayoría de los integrantes del Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

"La licenciada Marlen Ramírez Marín, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado."

Este voto se publicó el viernes 13 de noviembre de 2015 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO NO EXIGE MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDERLA QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO Y, POR TANTO, AQUELLA INSTANCIA DEBE AGOTARSE ANTES DE ACUDIR AL JUICIO CONSTITUCIONAL. De la interpretación de los artículos 254 al 260 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que regulan la suspensión del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo, no se advierte que se exijan mayores requisitos para otorgarla que los consignados en los artículos 128 a 158 de la Ley de Amparo para conceder la suspensión del acto reclamado, pues no disponen requisitos adicionales, sino sólo ciertas diferencias que atienden a las características propias de cada sistema; por tanto, al no existir excepción al principio de definitividad, aquella instancia debe agotarse antes de acudir al juicio constitucional.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.
PC.II.A. J/3 A (10a.)

Contradicción de tesis 2/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, con residencia en Nezahualcóyotl, Segundo, Tercero y Cuarto en Materia Administrativa, todos del Segundo Circuito. 1 de septiembre de 2015. Mayoría de tres votos de los Magistrados Antonio Campuzano Rodríguez, Maurilio Gregorio Saucedo Ruiz y Verónica Judith Sánchez Valle. Disidente y Ponente: Víctor Manuel Méndez Cortés. Secretaria: Marlen Ramírez Marín.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver la queja 23/2015, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver la queja 196/2014.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de noviembre de 2015 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 17 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PROCEDE CONCEDERLA PARA QUE EL QUEJOSO CONTINÚE GOZANDO DE LA LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN PREVIAMENTE AUTORIZADA, SIEMPRE QUE LA PRÓRROGA SE SOLICITE A LA AUTORIDAD MUNICIPAL ANTES DE SU VENCIMIENTO Y NO EXISTA RESPUESTA A LA FECHA DE PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA (REGLAMENTO DE ZONIFICACIÓN Y USOS DEL SUELO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 1/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y SEGUNDO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. 25 DE AGOSTO DE 2015. MAYORÍA DE DOS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JORGE MEZA PÉREZ Y JOSÉ ELÍAS GALLEGOS BENÍTEZ. DISIDENTE Y PONENTE: SERGIO JAVIER COSS RAMOS. ENCARGADO DEL ENGROSE: JORGE MEZA PÉREZ. SECRETARIA: MARÍA EUGENIA URQUIZA GARCÍA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, de la Ley de Amparo, 41 Bis, 41 Ter, fracción I y 55 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo previsto en el Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, y de acuerdo a lo establecido en el oficio SECJACNO/CNO/1255/2014, emitido por el secretario ejecutivo de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal; en virtud de que se trata de la denuncia sobre la posible contradicción de tesis,[1] en materia administrativa, entre las sustentadas por dos Tribunales Colegiados de este circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación del denunciante.** **********, Sociedad Anónima, **********, **********, por conducto de su representante legal **********, está legitimado para realizar la denuncia de contradicción de tesis en estudio, con fundamento en lo previsto por el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo, toda vez que la citada persona moral fue parte en uno

[1] Entendiéndose por "tesis" el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia.

de los asuntos ahora contendientes, específicamente en la queja 42/2015, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de este circuito.

TERCERO.—**Posturas contendientes.** Con la finalidad de establecer si existe o no la contradicción de tesis denunciada, se estima conveniente relatar brevemente las consideraciones en que se basaron las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, para después proceder a su análisis.

I. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver la queja administrativa 42/2015, promovida por **********, representante legal de **********, Sociedad Anónima, **********, **********, declaró infundado el recurso de queja y confirmó el auto en el que se negó la suspensión provisional, en los términos siguientes:

"SÉPTIMO: **Estudio de agravios.** Los agravios **primero**, **segundo** y **tercero**, expuestos por la recurrente y que han quedado previamente reseñados, serán estudiados de manera conjunta, dada su estrecha relación al redundar desde diferentes ópticas en intentar demostrar que, con la medida cautelar solicitada, no se contraviene lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley de Amparo, es decir, que no se constituirían derechos con los que no contaba la quejosa.

"Para una mejor comprensión del asunto conviene traer a la vista cuáles fueron los actos reclamados en el escrito de ampliación de demanda. Los actos reclamados son los siguientes:

"• La omisión de expedir la autorización de la segunda prórroga de la licencia de construcción número **********, presentada ante la autoridad responsable el ocho de enero de dos mil quince, con número de expediente administrativo NPC-26242-2015.

"• La inminente aplicación retroactiva en el trámite de la segunda prórroga de la licencia de construcción número **********, presentada ante la autoridad responsable el ocho de enero de dos mil quince, con número de expediente administrativo **********, del anterior Reglamento de Zonificación y Uso de Suelo para el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, sin aplicar el reglamento que se encuentra vigente a la fecha.

"• El desconocimiento del trámite administrativo de la solicitud de la segunda prórroga de la licencia de construcción número **********, presentada ante la autoridad responsable el ocho de enero de dos mil quince, con

número de expediente administrativo NPC-26242-2015, la cual aduce debió haber sido resuelta el cinco de febrero de dos mil quince.

"• La orden de inspección número **********, de diecinueve de enero de dos mil quince, en la que refiere, se desconoce el trámite administrativo de la segunda prórroga de la licencia de construcción número **********.

"• Las órdenes de clausura y suspensión de actividades de construcción, imposiciones de sanciones, desalojo con uso de la fuerza pública, demolición de la edificación existente, aseguramiento de maquinaria y arresto administrativo, dentro del inmueble ubicado en la calle **********, número **********, colonia **********, cuarto sector, en el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, con expediente catastral **********.

"• Las órdenes de clausura por la cual se impida continuar con las labores, trabajos de construcción y edificación que se realizan dentro del inmueble antes descrito, así como los actos de ejecución tendientes a consumarlas.

"• La ejecución de los anteriores actos reclamados.

"• La visita de inspección desahogada el cinco de febrero de dos mil quince en el inmueble citado con antelación.

"• La inminente vista de inspección, imposición de sellos de clausura y suspensión de actividades, así como imposición de sanciones respecto al multicitado inmueble.

"• Las consecuencias mediatas e inmediatas, directas e indirectas, que de hecho o por derecho se deriven de los anteriores actos reclamados.

Con relación a lo anterior, la quejosa solicitó la suspensión de los actos reclamados para el efecto siguiente:

"'... que se permita a mi demandante continuar con los trabajos de construcción y edificación del conjunto habitacional ubicado en la calle **********, número **********, colonia **********, cuarto sector, en el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, con expediente catastral **********, hasta en tanto haya pronunciamiento expreso por escrito en el que se apliquen las disposiciones vigentes (Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo vigente en el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León) al momento de ingreso y admisión de la prórroga objeto de los actos reclamados, y se observe lo dispuesto por el artículo 358, fracción 1, de la Ley de Desarrollo Urbano del

Estado de Nuevo León, y se notifique personalmente a mi representada del mismo, respecto al trámite de solicitud de segunda prórroga de la licencia de construcción número ********** que les fue presentado en fecha ocho de enero de dos mil quince, y al cual se le asignó el expediente administrativo número **********, ...

"'... que no se clausuren, suspendan los trabajos de construcción que se efectúan en el bien inmueble anteriormente mencionado y que se autorizaron en la licencia de construcción número **********, impongan sanciones, demuelan las edificaciones existentes, desalojen y procedan al arresto administrativo ...'

"Con relación a la solicitud de suspensión de los actos reclamados, en relación con la posible certeza de los mismos, el Juez de Distrito atendió a las manifestaciones que bajo protesta de decir verdad la parte quejosa realizó en la ampliación de demanda, por lo que estimó que para efectos del cuaderno incidental, se acreditó de manera presuntiva la existencia del acto reclamado.

"Con apoyo en el artículo 107, fracción I, constitucional, que dispone que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. El Juez Federal estimó que para estar en posibilidad de conceder la suspensión provisional y definitiva, en el caso, es requisito indispensable que quien lo promueva cuente con interés suficiente, que puede ser legítimo o jurídico, según la naturaleza del acto reclamado y la posición del promovente frente al mismo, por lo que, en esa medida, cuando se solicita la suspensión de los actos reclamados debe acreditarse en los autos del incidente, indiciaria o presuntivamente, que la parte quejosa cuenta con interés suficiente, mediante la aportación de pruebas idóneas suficientes que revelen que hay cierta veracidad de afectación que le produce el acto reclamado y/o sus consecuencias, ya sea por ser titular de un derecho, o bien, por la especial situación que se tiene frente al acto de autoridad.

"En el caso concreto, la parte quejosa para acreditar su interés suspensional exhibió junto con su escrito de ampliación de demanda de amparo, en lo relativo al acreditamiento de ese interés, las documentales siguientes:

"- Copia certificada del control de ingreso de trámite en la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León,

relativa a la segunda prórroga de la licencia de construcción dentro del expediente catastral **********, presentada el **ocho de enero de dos mil quince**.

"- Copia certificada del contrato de fideicomiso número **********.

"- Copia simple de la escritura pública número **********, de veinticinco de septiembre de dos mil ocho relativa a la transmisión de propiedad de inmuebles en ejecución parcial de fideicomiso celebrado entre **********, Sociedad Anónima, **********, **********, como fiduciaria, e **********, Sociedad Anónima de Capital Variable, como fideicomisaria, y por **********, Sociedad Anónima, **********, ********** como adquiriente, a través del cual la fideicomisaria recibió la orden de la fiduciaria de transmitir la propiedad a la adquiriente de los inmuebles ubicados en Garza García, entre ellos el marcado con el número ********** de la manzana ********** del fraccionamiento **********, cuarto sector, e identificados con los números de expedientes catastrales **********, ********** y **********.

"- Copia certificada de la escritura pública número cinco mil treinta y cuatro, de veintitrés de abril de dos mil nueve, relativa a la transmisión de propiedad de inmuebles en ejecución parcial de fideicomiso celebrado entre **********, Sociedad Anónima, **********, **********, como fiduciaria, **********, Sociedad Anónima de Capital Variable, como fideicomisaria, y **********, Sociedad Anónima, **********, ********** como adquiriente, a través del cual la fideicomisaria recibió la orden de la fiduciaria de transmitir la propiedad a la adquiriente de los inmuebles ubicados dentro del cuarto sector del **********, e identificados con los números de expedientes catastrales ********** y **********.

"- Copia certificada de la escritura pública número **********, de treinta de septiembre de dos mil diez, relativa al Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso de Administración e Inversión identificado bajo el número **********.

"- Copia certificada de la escritura pública número **********, de veintiséis de junio de dos mil trece, relativa al Segundo Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso de Administración e Inversión identificado bajo el número **********.

"- Copia certificada del oficio **********, que contiene inserto el acuerdo de fecha cuatro de julio de dos mil ocho, expedido por el entonces secretario de Desarrollo Urbano y Ecología de San Pedro Garza García, Nuevo León, a través del cual se informó al apoderado de **********, Sociedad Anónima

de Capital Variable, que dicha autoridad estableció como procedente la solicitud de que se pueden destinar para el desarrollo de vivienda en condominio vertical los predios amparados bajo el expediente catastral **********.

"- Copia certificada del oficio **********, que contiene inserto el acuerdo de fecha veinticuatro de octubre de dos mil once, expedido por el entonces secretario de Control Urbano de San Pedro Garza García, Nuevo León, dentro del expediente **********, mediante el cual aprobó la solicitud presentada por **********, Sociedad Anónima, **********, **********, fideicomiso **********, consistente en la **prórroga de la licencia de construcción para edificio habitacional para el predio identificado con el número de expediente catastral **********, por lo que la referida licencia tendría una vigencia de dos años contados a partir de la fecha de expedición**.

"- Copia certificada del recibo número **********, con número de folio **********, de veintidós de octubre de dos mil catorce expedido por la Dirección de Ingresos de la Secretaría de Finanzas y Tesorería del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, a nombre de **********, Sociedad Anónima, por el pago del impuesto predial.

"- Copia certificada del poder especial relativo al Contrato de Fideicomiso de Administración e Inversión número **********, celebrado en fecha veintitrés de septiembre de dos mil ocho.

"- Copia simple del instructivo de notificación a la persona moral **********, Sociedad Anónima, de la orden de inspección **********, con número de oficio **********, que contiene inserto el acuerdo de diecinueve de enero de dos mil quince, expedido por el secretario de Desarrollo Sustentable del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, a fin de verificar los trabajos de construcción y la vigencia de la licencia respectiva que se realizan en el inmueble con número de expediente catastral **********.

"- Copia certificada de nueve fotografías impresas a color.

"- Copia certificada de veintisiete planos.

"Del análisis de las documentales referidas, que valoradas de conformidad con los artículos 129, 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, en conjunción con el contenido del auto dictado el once de diciembre de dos mil catorce, por el que concedió a la quejosa la suspensión provisional, así como de la resolución incidental de dieciocho de diciembre de dos mil catorce, por la que se concedió

también a la aquí quejosa la suspensión definitiva de los actos reclamados, se advierte que el punto toral por el que, a la aquí quejosa, se le negó ahora la suspensión provisional que nuevamente solicita, ya fue motivo de pronunciamiento por el Juez de Distrito, que fue consentido tácitamente por la incidentista, al no haber interpuesto medio de defensa, como bien lo consideró el a quo.

"En efecto, el once de diciembre de dos mil catorce, el Juez de Distrito emitió un auto en el que concedió a la quejosa la suspensión provisional de los actos reclamados para el efecto de que las cosas se mantuvieran en el estado en que en esa fecha se encontraban; es decir, para que no se privara a la demandante del derecho de usar la licencia de construcción concedida y su prórroga y se le permitiera continuar con los trabajos de construcción y edificación del conjunto habitacional ubicado en el calle **********, en el fraccionamiento **********, cuarto sector, en el Municipio de San Pedro Garza García, identificado con el expediente catastral **********.

"Empero, en el auto en el cual se otorgó aquella medida suspensional provisional, se estableció que era hasta que se resolviera en definitiva el incidente y se fijó claramente la limitante de que surtiría efectos hasta el cinco de febrero de dos mil quince, fecha en que concluiría el plazo que faltaba para completar el término de cuatro años de la vigencia de la licencia de mérito y su prórroga.

"Esto es, desde el once de diciembre de dos mil catorce, el Juez de Distrito determinó la vigencia de los documentos con los cuales la incidentista acreditaba su interés para solicitar la medida suspensional, diciéndole que hasta el cinco de febrero de dos mil quince, concluiría la vigencia de la licencia de mérito y su respectiva prórroga, aun contemplando la temporalidad por la cual se encontró suspendida por estar sub júdice; conformándose las partes con aquella determinación al no haberse interpuesto medio de defensa.

"No pasa inadvertido, que seguida la secuela procesal, el Juez de Distrito celebró audiencia incidental el dieciocho de diciembre de dos mil catorce, cuya resolución determinó conceder la medida suspensional definitiva solicitada, para que no se privara a la demandante del derecho de usar la licencia de construcción concedida y su prórroga, y se le permitiera continuar con los trabajos de construcción y edificación del conjunto habitacional a que se ha venido haciendo referencia.

"En esa determinación, por igualdad de razón, se estableció también la limitante de que surtiría efectos hasta el cinco de febrero de dos mil quince, en que concluiría el plazo que faltaba para completar el término de cuatro años de la vigencia de la licencia y su prórroga.

"De ahí lo infundado de los agravios que expone la parte quejosa, pues con la ampliación de la demanda no se aportan elementos nuevos que posibiliten asumir una determinación distinta a la ya asumida, al resolver lo conducente respecto de la suspensión provisional solicitada en el escrito inicial de la demanda de garantías, así como lo resuelto respecto de la suspensión definitiva.

"La determinación que aquí se analiza atendió básicamente a que, en consideración del juzgador, la quejosa no cuenta con un interés suspensional; tomando en cuenta que conforme a lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley de Amparo, la medida cautelar no puede tener el efecto de constituir derechos, por lo que estimó, que de concederse como lo pretende la quejosa, se constituiría en favor de ella un derecho del cual carece, al no encontrarse vigentes la licencia de construcción ni su respectiva prórroga.

"Efectivamente, los argumentos por los que se pide tener por acreditado el interés presuntivo para el otorgamiento de la medida cautelar son infundados e insuficientes para revocar la resolución recurrida y otorgar la suspensión provisional de los actos reclamados.

"Sin que sea óbice para la determinación que aquí se asume, las manifestaciones realizadas por la aquí quejosa en el sentido de que, desde su perspectiva, la concesión de la suspensión provisional, cuente con soporte jurídico, en el criterio del sostenido en la queja 4/2013 del Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, fallada el once de enero de dos mil trece; sin embargo, este Tribunal Colegiado no lo comparte, en términos del artículo 217, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, el cual establece que la jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el segundo párrafo de dicho precepto, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás Tribunales Colegiados de Circuito, como éste que resuelve; y, en esa medida, el criterio en el que apoya sus agravios no es vinculante para este Tribunal.

"Respalda la anterior aseveración, el contenido del artículo 131, segundo párrafo, de la Ley de Amparo que a la letra dice:

"'Artículo 131. Cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento.

"'En ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda.'

"De la norma transcrita, se establece que en ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos, ni constituir aquellos que no tenga la quejosa.

"De un análisis de los actos reclamados, así como de los efectos que solicita respecto de la suspensión provisional, se advierte que lo que en resumen solicita, es que se proteja respecto de las consecuencias que conlleva la omisión de expedir la autorización de la segunda prórroga de la licencia de construcción o, en su caso, la negativa que la autoridad emita respecto de ésta, lo que se traduce en una solicitud para que se le preserve su supuesto derecho para seguir construyendo sin una licencia vigente que sea emitida por autoridad competente en la materia, alegando que por causas supuestamente imputables a la autoridad municipal, no se le ha expedido la autorización de la respectiva prórroga, la cual presentó el ocho de enero de dos mil quince.

"Con relación a lo anterior, conviene traer a la vista lo dispuesto en el artículo 244 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, que en lo conducente establece lo que a continuación se transcribe:

"'Artículo 244. A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados en el artículo anterior y estando debidamente acompañadas de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:

"'...

"'VI. Prórrogas para terminación de obras y reducción de garantías: 20 días hábiles;

"'...

"'En caso de que la autoridad competente sea omisa y no notifique personalmente la respuesta al trámite solicitado en los términos arriba señalados para cada caso y siempre que no se involucren situaciones ilícitas ni sea contraria a la presente ley, planes, programas u otras disposiciones de carácter general en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y asentamientos humanos, se considerará negada la solicitud planteada. ...'

"Conforme al precepto legal que ha sido transcrito, tratándose de prórrogas para terminación de obras, el plazo para que la autoridad conteste la petición será de veinte días hábiles, contados a partir de la presentación de la solicitud, con la condición de que la solicitud se encuentre debidamente acompañada de la documentación requerida, completa y correcta.

"De lo anterior se advierte, en principio, que la respuesta que tiene que dar la autoridad, no necesariamente debe ser en el sentido de autorizar la solicitud de prórroga, como infundadamente lo asevera la quejosa cuando dice que se trata de una facultad reglada, pues el hecho de que esa facultad tenga tal carácter, no implica necesariamente que la respuesta deba ser favorable a sus intereses.

"Cabe recordar que la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León y su aplicación es de orden público e interés social, como se desprende de su artículo 1; lo que constriñe a la autoridad municipal a aplicarla y hacerla cumplir, pues las determinaciones que en esa legislación se tomen en la materia, deben tener por objeto la aplicación a su vez, de las normas básicas para garantizar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, así como el crecimiento, conservación y mejoramiento de los centros de población; aplicando las normas y procedimientos básicos a que deben sujetarse no sólo las autoridades, sino también los particulares, en materia de desarrollo urbano, en los términos de los planes, programas y disposiciones reglamentarias de esa materia.

"No obstante lo anterior, el argumento relativo a que la autoridad municipal esté actuando de mala fe al no emitir y notificar la respuesta a la solicitud de la prórroga en el tiempo establecido para ello, no es atendible para efectos de la concesión de la medida suspensional que solicita, pues independientemente de que la respuesta se dé a destiempo o que ésta no se emita, no implica que por esa razón sea procedente la suspensión provisional de los actos reclamados, pues aun salvando el requisito que se analiza en cuanto a la proscripción que se contiene en el artículo 131 de la Ley de Amparo, al no contarse con una autorización válida de autoridad competente, para construcción, con el otorgamiento de la medida suspensional se trastocaría el orden público y el interés de la sociedad.

"Lo anterior se considera así, pues el que en la ley de desarrollo urbano se contemple como necesaria una autorización para construir, así como facultades para que las autoridades estatales y municipales en el ámbito de sus competencias, lleven a cabo visitas de inspección de las obras para vigilar el debido cumplimiento de las normas de calidad y de las especificaciones

del proyecto autorizado, tiene por objeto que, en su caso, se apliquen medidas de seguridad y las sanciones que correspondan a quienes no cumplan con esas reglas básicas cuyo cumplimiento es de interés social, pues tienen como finalidad asegurar el bienestar de la comunidad, en la medida que se evitan riesgos en la edificación de los inmuebles. Lo que produce que en el caso concreto, de otorgarse la medida suspensional sin la autorización de la prórroga de la licencia de construcción emitida por autoridad competente, se contravengan disposiciones de orden público y se vulnere el interés de la sociedad, lo cual implica que en el caso tampoco se satisfaga lo dispuesto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo.

"Más aún, en el supuesto que propone el propio quejoso, en el que la autoridad haya sido omisa en contestar la solicitud dentro del plazo legal establecido en el artículo 244 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, habiendo cumplido el particular con todas las formalidades aplicables para la procedencia de la solicitud, entonces, se configuraría conforme al precepto legal en cita, la negativa ficta que en el mismo se prevé, entendiéndose que la solicitud ha sido negada, en esa circunstancia, por mayoría de razón se haría improcedente la concesión de la medida cautelar, en atención al mismo motivo toral en que descansa la resolución asumida por el Juez de Distrito.

"De esta forma, se conviene con las consideraciones del Juez de origen para sostener la determinación aquí impugnada, pues la solicitante no cuenta con un interés suspensional, por lo que conforme a lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley de Amparo, la medida cautelar no puede tener el efecto de constituir derechos de los que carece, pues no es propio del incidente de suspensión.

"Por tanto, en la especie no es factible conceder el beneficio solicitado, pues como bien se motivó en el acuerdo recurrido, de otorgarse la medida suspensional, implicaría constituir a favor de la quejosa un derecho del cual carece; en tanto que, la peticionaria no cuenta con un interés presuntivo en solicitar la medida suspensional, por lo cual, los motivos aducidos por el Juez de Distrito deben seguir rigiendo en la determinación recurrida.

"Sirve de orientación, el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, mismo que es visible en la página 1059, que corresponde al Tomo III, Segunda Parte del mes de enero a junio de 1989, de la Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic), el cual se transcribe a continuación:

"'SUSPENSIÓN. CARECE DE EFECTOS CONSTITUTIVOS DE DERECHOS.— La suspensión del acto reclamado únicamente tiene efectos suspensivos y no constitutivos de derechos; de manera tal que, si se solicita la suspensión para el efecto de que no se paralice el servicio público de transporte que se viene prestando y los promoventes del amparo no acreditan, en el incidente de suspensión, que cuentan con autorizaciones para prestar el servicio de que se trata o con permisos provisionales para ello, la suspensión debe negarse; pues lo contrario, o sea, conceder el beneficio suspensional sin la exhibición de dichos documentos, equivaldría a constituir el derecho a prestar el servicio en favor de los agraviados, lo que implicaría, a su vez, sustitución del Juez de amparo en facultades exclusivas de las autoridades administrativas.'

"En las relatadas consideraciones, se consideran **infundados** los argumentos vertidos en cuanto este aspecto.

"No debe pasar inadvertido que el Juez de Distrito, con motivo del oficio sin número que recibió el seis de febrero de dos mil quince, suscrito por el secretario de Desarrollo Sustentable de San Pedro Garza García, Nuevo León, en el que solicitó la revocación de la suspensión definitiva otorgada a la parte quejosa en la resolución incidental de mérito, al haber concluido el plazo señalado por ese juzgado que faltaba para completar el término de cuatro años de la vigencia de la licencia de construcción y su prórroga.

"En atención a la referida promoción, por acuerdo de nueve de febrero de dos mil quince (visible a foja 450 del incidente de suspensión), se determinó por el juzgador de origen, que la suspensión definitiva concedida había dejado de surtir sus efectos desde el seis de febrero de dos mil quince, atento a que concluyó en su totalidad la limitante establecida en la interlocutoria, en la que se refirió que el otorgamiento de la medida cautelar surtiría sus efectos hasta el cinco de febrero de dos mil quince. Determinación que aparece que haya sido impugnada por la aquí quejosa.

"Lo anterior se corrobora al tenerse en cuenta que, la citada autoridad manifestó en su ocurso, que no se ha otorgado diversa prórroga a la parte quejosa respecto a la licencia que ostenta, ni obra en autos prueba alguna aportada por la demandante que demostrara lo contrario. Circunstancia que también fue tomada en cuenta por el juzgador de origen al emitir su resolución de negativa de la suspensión provisional.

"Luego, en la determinación que se revisa, se atendió a las manifestaciones bajo protesta de decir verdad realizadas por la parte quejosa en su

escrito de ampliación de demanda, en el sentido de que a fin de poder continuar la realización de trabajos de construcción y edificación sobre el bien inmueble identificado con el expediente catastral **********, después del seis de febrero de dos mil quince y hasta que se concluyera la obra, el ocho de enero del mismo año, presentó ante la Secretaría de Desarrollo Sustentable de San Pedro Garza García, Nuevo León, solicitud de la segunda prórroga de la licencia de construcción número **********, cumpliendo con todos los requisitos legales aplicables al vigente Reglamento de Zonificación y Usos de Suelo de San Pedro Garza García, Nuevo León; trámite que refiere, se admitió con el número de expediente administrativo PC-21072/2011.

"Sin que sea obstáculo el argumento por el cual la impetrante refiere que para el cómputo del plazo que faltaba para completar el término de cuatro años de la vigencia de la licencia de construcción y su prórroga, que a criterio del juzgador de origen, plasmado en el proveído de once de diciembre de dos mil catorce, y posteriormente en la resolución incidental de dieciocho del mismo mes y año, resultó ser de cuatrocientos sesenta y cinco días, esto es un año y cien días, no se tomaron en consideración las determinaciones judiciales que declaraban insubsistentes dichas licencias y que le impedían el goce de las mismas, tal y como se acredita de las constancias que obran en autos como pruebas, y que derivan del juicio de amparo 243/2010 y de la revisión 332/2010 del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, por lo que en consideración de la demandante, para determinar que la vigencia de la licencia de construcción de la quejosa era hasta el diecisiete de abril de dos mil quince, pues si la quejosa estimaba que el plazo no vencía el cinco de febrero de dos mil quince, sino en fecha posterior, debió haber recurrido lo resuelto por Juez de Distrito, lo que según constancias no aconteció, por lo que debe prevalecer el cómputo determinado por el juzgador.

"En esa medida, si la quejosa hasta el cinco de febrero de dos mil quince gozó del derecho para operar la licencia de construcción y su prórroga, dejando de surtir efectos el seis de febrero de dos mil quince, en el momento en que se presentó la demanda de amparo, la impetrante no tenía vigente el derecho cuya preservación pretende, para continuar realizando las obras de construcción en el inmueble identificado con el expediente catastral **********; y, en consecuencia, la determinación del Juez de Distrito se halla ajustada a derecho, pues el que la quejosa haya presentado su solicitud de prórroga desde el ocho de enero de dos mil quince, cuando aún se encontraba vigente la anterior prórroga de la licencia de construcción, no otorga per se el derecho para continuar realizando los trabajos de construcción, pues ello está condicionado, a lo que resuelva la autoridad municipal competente, con independencia de

que ésta resuelva fuera del plazo legal previsto para ello, toda vez que de concederse la suspensión de los actos, sin la licencia vigente, además de constituir un derecho que no corresponde otorgar con la medida suspensional, se contravendrían disposiciones de orden público y se seguiría perjuicio al interés de la sociedad, como ha quedado apuntado en líneas precedentes.

"Sirve de apoyo, en lo conducente, la tesis I.2o.A.1 K (I0a.), emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que expone:

"'SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. LA LIMITANTE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 131 DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE, NO ES CONTRARIA AL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.—El numeral 131 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando acredite: 1) el daño inminente e irreparable a su pretensión y, 2) el interés social. Por su parte, el párrafo segundo de dicho precepto prevé una limitante consistente en que, en ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido antes de la presentación de la demanda. No obstante, dicha condición no resulta contraria al derecho a la tutela judicial efectiva contemplado en los artículos 17 constitucional y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que no implica una restricción o traba para el peticionario de amparo, sino un parámetro que debe observar el juzgador federal al momento de pronunciarse en cuanto a la procedencia o no de la suspensión del acto reclamado, esto es, al Juez de Distrito le está prohibido conceder la suspensión cuando, entre otros supuestos, con ésta se puedan constituir derechos que antes de la presentación de la demanda no tenía el solicitante, lo cual es acorde con la naturaleza de la medida cautelar, pues ésta únicamente tiene como finalidad garantizar el derecho que se está cuestionando pero nunca constituir uno nuevo.'

"En razón de lo anterior, para que el quejoso obtenga la suspensión para efecto de seguir realizando las obras de construcción que señala, resulta necesario que acredite, aun de manera indiciaria, que tiene incorporado en su esfera jurídica el derecho para realizar tales actividades, al tratarse de actividades reglamentadas en términos de los artículos 286 al 292 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, es decir, contar con una licencia de construcción; y, ello, no ha quedado demostrado.

"Al respecto, resulta aplicable por identidad jurídica la jurisprudencia 114/99, 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 X, octubre de 1999, página 557, del tenor literal siguiente:

"'SUSPENSIÓN. ES IMPROCEDENTE RESPECTO DE LA CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES, CUANDO LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO NO HA SIDO REVALIDADA (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).—Conforme a lo dispuesto en el artículo 107, fracción X, constitucional, para resolver sobre la suspensión, el juzgador de garantías debe atender, entre otras cuestiones, a la naturaleza de la violación alegada, lo que no se limita a considerar la aparente inconstitucionalidad o constitucionalidad del acto de autoridad controvertido, sino que conlleva, inclusive, valorar si dicho acto se proyecta sobre un derecho incorporado en la esfera jurídica del peticionario de garantías, es decir, si con la solicitud de la suspensión se pretende preservar una prerrogativa de este último, o más bien constituir, a través de esa medida cautelar, un derecho cuyo ejercicio legalmente no se encontraba conferido al quejoso. Ante tal requisito, si conforme a lo dispuesto en los artículos 23 y 82, fracción I, de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, anualmente debe revalidarse la licencia de funcionamiento, manifestando bajo protesta de decir verdad que no se han cambiado las condiciones en que se otorgó aquélla originalmente y, ante la falta de esa revalidación, la delegación correspondiente debe, indefectiblemente, clausurar tales establecimientos, resulta inconcuso que la prerrogativa a desarrollar una actividad a través de un establecimiento mercantil en el Distrito Federal se encuentra condicionada tanto a la obtención de una licencia, como a su revalidación anual, pues de no realizarse esto último, se deberá proceder, forzosamente, a la clausura del local respectivo, de donde se sigue que por disposición del legislador el derecho al funcionamiento del establecimiento mercantil se interrumpe temporalmente, en tanto no se realice la revalidación en comento. Por tanto, resulta improcedente la suspensión respecto de la clausura de un establecimiento mercantil cuya licencia no ha sido revalidada, pues el titular de ésta carece del derecho que pretende preservar y la referida medida cautelar no puede tener por efecto, válidamente, constituir derechos de los que se carece; aunado a que, de concederse la medida cautelar, se causaría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, pues la clausura que el legislador ha establecido ante la falta de revalidación de las licencias de funcionamiento, es reveladora de que la sociedad está interesada en que éstos funcionen con estricto apego al acto administrativo que permite su actividad.'

"En esas condiciones, al no estar acreditado el interés de la parte quejosa para obtener la suspensión definitiva de los actos reclamados, en tanto que no allegó a los autos del incidente de suspensión la licencia otorgada a su favor por la autoridad competente, para realizar actividades de construcción en el inmueble cuya propiedad aduce tener, lo procedente es negar a la quejosa la suspensión provisional de los actos reclamados relativos a:

"'... que se permita a mi demandante continuar con los trabajos de construcción y edificación del conjunto habitacional ubicado en la calle **********, número **********, colonia **********, cuarto sector, en el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, con expediente catastral **********, hasta en tanto haya pronunciamiento expreso por escrito en el que se apliquen las disposiciones vigentes (Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo vigente en el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León) al momento de ingreso y admisión de la prórroga objeto de los actos reclamados, y se observe lo dispuesto por el artículo 358, fracción I, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, y se notifique personalmente a mi representada del mismo, respecto al trámite de solicitud de segunda prórroga de la licencia de construcción número **********, que les fue presentado en fecha ocho de enero de dos mil quince, y al cual se le asignó el expediente administrativo número NPC-26242-2015 ...

"'... que no se clausuren, suspendan los trabajos de construcción que se efectúan en el bien inmueble anteriormente mencionado y que se autorizaron en la licencia de construcción número **********, impongan sanciones, demuelan las edificaciones existentes, desalojen y procedan al arresto administrativo ...'

"Sin que en el caso proceda realizar el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social, a que se refiere el artículo 138 de la Ley de Amparo, porque ante la falta de interés suspensional por parte de la quejosa para obtener la medida cautelar, aun cumpliéndose el resto de los requisitos previstos en la ley, resulta improcedente el otorgamiento de la medida cautelar, al no contar con la licencia o permisos correspondientes.

"**Similar criterio en torno a la improcedencia de la suspensión, sostuvo este tribunal al resolver por unanimidad de votos el incidente de suspensión 102/2013, mediante sesión de fecha diez de octubre de dos mil trece, en el que se sostuvo**:

"'Así, de los documentos exhibidos por la parte quejosa para justificar el derecho que le asistía para operar, no se advierte ninguno que se encuentre

a su nombre (**********, Sociedad Anónima de Capital Variable) sino que se observan diversos permisos expedidos a favor de ********** –inciso iv– y ********** –inciso ix–, aunado a que, si bien no se inadvierte que tales personas tienen relación con la sociedad quejosa al haber sido el primer administrador único y el segundo, ser accionista de la misma, lo cierto es que tales autorizaciones de licencia de uso de suelo y edificación no se encuentran a su nombre.

"'Aunado a que, debe destacarse como cuestión fundamental, que tales licencias de uso de suelo se expidieron para operar el giro de restaurante y centro de video juegos, es decir, para un giro distinto al que la autoridad encontró desarrollándose y que generó la clausura del inmueble, es decir, para las actividades de casa de juego y apuestas o casino, de las cuales la autoridad municipal no está facultada para autorizar, sino que son competencia de la autoridad federal que es quien expide los permisos para las actividades de juegos y sorteos, que tampoco alega tener ni mucho menos la exhibe en el juicio sino lo único que allega es el oficio recaído a la petición de la diversa empresa Juegos de Entretenimiento y Video de Monterrey, Sociedad Anónima de Capital Variable, en el que resuelve que no requiere permiso para instalar y operar sus centros de entretenimiento en territorio nacional.

"'Además, de la lectura a la licencia de uso de suelo y edificación para restaurante y centro de videojuegos que exhibe, se advierte que en el punto tercero de dicho acuerdo, expresamente se señaló:

"'TERCERO. Se le apercibe al interesado que la utilización que se dé (sic) a las construcciones, edificaciones e instalaciones, deberá ser aquella que haya sido autorizada por la autoridad municipal competente. Para darle un aprovechamiento distinto al originalmente aprobado, se deberá de tramitar y obtener una nueva autorización, esto de conformidad con lo establecido en el artículo 262 de la Ley de Ordenamiento Territorial y de Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano vigente en el Estado. (énfasis añadido)

"'Luego, como se dijo con antelación, para obtener la medida suspensional, que se traduciría en la continuación de esos actos, es requisito indispensable que la quejosa acreditara, aunque sea de manera indiciaria, que tiene incorporado en su esfera jurídica el derecho para realizar tales actividades al tratarse de actividades reglamentadas en términos de los artículos 281 a 283 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, lo que en el caso no aconteció.

"'En esas condiciones, se concluye que no se encuentra acreditado, ni aun de manera presuntiva, el interés de la parte quejosa para obtener la

suspensión definitiva de los actos reclamados, en tanto que no acreditó contar con la licencia otorgada a su favor por la autoridad competente, para realizar actividades de casa de juegos y sorteos o casino, ubicada en el inmueble clausurado.

"'Resolver en sentido contrario, implicaría que este Tribunal Colegiado se sustituyera en las funciones de la autoridad administrativa a quien corresponde la emisión de las licencias de uso de suelo respectivas, porque la suspensión de los actos reclamados, produciría efectos equiparables a una licencia actualizada y vigente para el uso de suelo y de esa manera, la medida cautelar sería constitutiva de derechos en contravención de su propia naturaleza.

"'Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia 114/99, 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 X, octubre de 1999, página 557, del tenor literal siguiente:

"«SUSPENSIÓN. ES IMPROCEDENTE RESPECTO DE LA CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES, CUANDO LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO NO HA SIDO REVALIDADA (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL). …»

"'En esas condiciones, resulta improcedente la aplicación que solicita el recurrente de los principios de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, porque de acuerdo con el planteamiento contenido en la demanda de garantías, no hay una violación aparente que permita realizar una decisión de mera probabilidad, respecto de la existencia del derecho discutido, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado; y, de manera destacada, porque la impetrante de garantías no acreditó ni aun de manera presuntiva, tener incorporado a su esfera jurídica un derecho que pueda verse frustrado como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo.

"'Además de que el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social debe realizarse sin dejar de observar la naturaleza de la violación alegada, así como los requisitos contenidos en el artículo 124 del propio ordenamiento legal. Esto es, dicho examen siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión como lo establece la jurisprudencia 15/96, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, página 16, del tenor literal siguiente:

"«SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO. …»

"'En efecto, el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho con el perjuicio al interés social o al orden público, sólo puede hacerse una vez satisfecho el requisito del interés presuntivo de la parte quejosa para obtener la medida suspensional, respecto de lo que resulta aplicable la jurisprudencia 2a./J. 204/2009, 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 XXX, diciembre de 2009, página 315, del tenor literal siguiente:

"«SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO. …»

"'Así, conforme a lo hasta aquí expuesto, resulta improcedente analizar si los actos son consumados, porque ante la falta de interés presuntivo de la parte quejosa para obtener la medida cautelar, aun cumpliéndose el resto de los requisitos previstos en la ley, resulta improcedente el otorgamiento de la medida cautelar. …'

"En las relatadas condiciones, ante lo ineficaz de los agravios hechos valer por la parte quejosa, lo procedente es declarar infundado el presente recurso de queja; y, en consecuencia, confirmar la resolución recurrida, así como negar la suspensión provisional solicitada.

"Por lo expuesto y con fundamento en el artículo 101, último párrafo, de la Ley de Amparo en vigor, se resuelve:

"PRIMERO: Es **infundado** el presente recurso de queja.

"SEGUNDO: Se **confirma** el auto recurrido.

"TERCERO: Se **niega** a **********, **********, **********, la suspensión provisional de los actos reclamados a las autoridades precisadas en el resultando primero de esta ejecutoria.

"**Notifíquese**."

II. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, resolvió la queja 4/2013-III, promovida por **********, en

representación legal de **********, Sociedad Anónima, en la que es fundada la queja.

En el asunto referido se determinó lo siguiente:

"SEXTO. **DECISIÓN.** Los agravios son esencialmente fundados y suficientes para conceder la suspensión provisional, lo que se advierte de la revisión detenida de las manifestaciones que, bajo protesta de decir verdad, se plasman en la demanda, así como de las documentales anexas a la misma y su contraposición con el auto impugnado.

"En efecto, acorde a lo señalado en dicho escrito, la quejosa señala como actos reclamados la inminente clausura o suspensión de las obras que al momento de la presentación de la demanda realizaba en un inmueble de su propiedad, respecto del que previamente le fue otorgada la respectiva licencia de ampliación de construcción y uso de edificación, con fecha de vencimiento para el tres de enero del año en curso.

"Asimismo, la quejosa es clara al referir en la demanda, que desde el tres de septiembre de dos mil doce, solicitó la modificación y ampliación de la licencia, solicitud a la que habría recaído una prevención, que refiere haber cumplido oportunamente, sin que hasta los días doce y diecinueve de diciembre del mismo año pasado, se le hubiese dado respuesta alguna, inclusive refiriéndole la autoridad verbalmente, que la resolución no se había emitido en razón de que la quejosa no había cumplido la prevención, pese a que ésta contaba con el acuse del escrito de aclaración y complementación respectivo; y que inclusive, al estar ya próxima la fecha de vencimiento de la licencia, indicada para el tres de enero del año en curso se le informó que no podría obtener la prórroga de la misma, por estar pendiente de resolución la solicitud de modificación, además de que las autoridades responsables entrarían en periodo de vacaciones.

"En soporte de sus dichos, la quejosa anexó a la demanda copia certificada del testimonio del acta constitutiva de esa persona moral; la escritura en que consta el acto de adquisición del inmueble a que se refiere, de la licencia de construcción también mencionada, de la solicitud de modificación fechada el tres de septiembre de dos mil doce, con el sello de recibo en la misma fecha; del instructivo de notificación, que contiene la resolución en que se le previene para que aclarara la solicitud; del escrito de cumplimiento a la prevención, con fecha de recepción del cinco de octubre de dos mil doce; y de los escritos de doce y diecinueve de diciembre, en que solicita se dé respuesta a su solicitud de modificación y se solicita la prórroga de la vigencia de la

misma, al estar próximo su vencimiento y no haberse resuelto aún respecto de la solicitud de modificación y ampliación.[2]

"Documentos a los que corresponde hasta esta etapa, una eficacia demostrativa plena, por tratarse de copias de documentos cuya existencia fue fedatada por notario público, acorde a lo establecido en los numerales 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente al procedimiento de amparo, por así permitirlo el numeral 2o. de la ley de la materia.

"Es oportuno mencionar que cuando se provee sobre la suspensión provisional del acto reclamado en el amparo, la ley de la materia y su interpretación establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su jurisprudencia, indican que el juzgador ha de estarse precisamente a lo que la quejosa refiera en su demanda, bajo protesta de decir verdad, sobre el acto reclamado y sus antecedentes, en orden a determinar la naturaleza del mismo, su existencia o la inminencia de su ejecución, así como los elementos de hecho y pretensiones de derecho en que la quejosa funda su legitimación y su causa de pedir, porque lógicamente hasta esa etapa no se cuenta con mayores elementos que permitan juzgar sobre dichas premisas y tampoco podrán desestimarse lisa y llanamente, sino que el juzgador deberá tenerlas por ciertas, aunque sean el único elemento para proveer sobre la suspensión.

"Así se aprecia del sumario jurisprudencial siguiente:

"'SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO RECLAMADO.—Para decidir sobre la procedencia o no de la suspensión provisional, los Jueces de Distrito deben atender a las manifestaciones del quejoso hechas en su demanda bajo protesta de decir verdad, cuando se duele de que existe peligro inminente de que se ejecute, en su perjuicio, el acto reclamado, ya que, por regla general, son los únicos elementos con que cuenta para resolver sobre la solicitud de concesión de la medida cautelar, sin que proceda hacer conjeturas sobre la improbable realización de los actos que el quejoso da por hecho se pretenden ejecutar en su contra, pues para resolver sobre la suspensión provisional, el Juez debe partir del supuesto, comprobado o no, de que la totalidad de los actos reclamados son ciertos. Ello sin perjuicio de analizar si en el caso concreto se cumplen o no los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo.'[3]

---

[2] Fojas 10 a 127 del incidente de suspensión.

[3] **Jurisprudencia 2a./J. 5/93**, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; publicada en la página 12, tomo 68, agosto de 1993, Octava Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, **registro digital: 206395** en medios electrónicos de consulta de tesis, ejecutorias y votos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Más aún cuando, como acontece en la especie, los dichos de la quejosa hallan soporte en las pruebas documentales anexas a la demanda, lo que en conjunto debe apreciarse para determinar con precisión la cuestión efectivamente planteada, la naturaleza de la violación alegada, la apariencia de un buen derecho, el peligro en la demora y la posible afectación al interés social o la dificultad de restauración de los daños posibles a la parte quejosa; extremos de apreciación indispensable para decidir sobre la suspensión provisional, acorde a los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 79 y 124 de la Ley de Amparo.

"Consecuentemente, si lo que lo que se desprende en la especie, del análisis de lo dicho en la demanda así como de las pruebas documentales anexas, es que la quejosa solicitó la modificación, ampliación y prórroga de la licencia de construcción y de uso de edificación con que contaba, mientras dicha licencia se encontraba vigente, sin haber obtenido, pese a haber insistido, respuesta oportuna por la autoridad competente, hasta llegar el momento de vencimiento de la vigencia de la referida licencia, es claro que por un lado, hasta esta etapa, debe dársele razón en cuanto a que la ejecución de una suspensión de las obras o clausura de las mismas, que estaba ejecutando al amparo de la licencia ahora vencida, es un acto de realización inminente; como también le asiste razón hasta esta etapa, en cuanto a que dicha circunstancia no le es imputable a dicha persona moral, pues oportunamente gestionó la ampliación y prórroga de la licencia, sin que se le diera respuesta de fondo al respecto, lo que lejos de considerarse para sostener que no tiene interés jurídico o legítimo para obtener la precautoria en los términos que solicita, debe ponderarse por cuanto revela en forma aparente, que le asiste un buen derecho en cuanto al fondo del asunto.

"De ahí que se coincida que la parte inconforme, en cuanto a que fue indebido negarle la suspensión provisional bajo el argumento de que a la fecha de presentación de la demanda no contaba ya con una licencia de construcción y uso de edificación vigente, como lo consideró el a quo, pues es precisamente el vencimiento del mencionado documento, por la omisión de la responsable de proveer sobre su modificación y prórroga, lo que ocasiona que la quejosa acuda a solicitar el amparo y la suspensión para el efecto de que se detenga la inminente clausura de la obra, de suerte que partir de esa falta de vigencia para negar la suspensión, aduciendo una falta de interés o de derecho, constituiría un argumento falaz de petición de principio.

"Partiendo de lo anterior, este tribunal estima que el auto impugnado debe ser modificado y que debe concederse la suspensión provisional, solicitada para el efecto de que las autoridades responsables, en el ámbito de sus

atribuciones y competencias, se abstengan de proceder a la clausura o suspensión de las obras que, al amparo de la licencia con que la quejosa contaba, vigente hasta el tres de enero de dos mil trece, se realizan en el predio descrito en la propia licencia, acorde a los lineamientos y condicionantes, también en dicho documento establecido, medida que se estima procedente al cumplirse los extremos del numeral 124 de la Ley de Amparo.

"Lo anterior, pues la suspensión quedó expresamente solicitada, según se advierte de la parte denominada 'incidente de suspensión', en la demanda de amparo, lo que colma el primer requisito mencionado en el precepto arriba citado.

"Asimismo, se aprecia que con la concesión de la media, no se ocasiona perjuicio al orden público o al interés social, ya que las obras podrán continuar sólo en los mismos términos y condiciones en que la autoridad competente previamente las había autorizado, hecha excepción de la vigencia del documento, contando además la autoridad con facultades expeditas de inspección y vigilancia, para verificar que se cumplan los lineamientos acorde a los cuales se otorgó la licencia, mientras que por otro lado, apreciada la cuestión efectivamente planteada, se advierte que no se está en alguno de los supuestos de afectación al orden público o al interés colectivo, que ejemplifica la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, o en alguno análogo; y en cambio, se estima que de no suspenderse el acto de clausura inminente, se ocasionaría a la quejosa un daño indebido y de difícil reparación, como lo menciona la fracción III del mismo numeral, pues la quejosa oportunamente ha gestionado la modificación y ampliación de la licencia que le había sido otorgada, cumpliendo incluso las prevenciones que se le han formulado, es decir, haciendo lo necesario y a su alcance para obtener una respuesta que mantenga la ejecución de la obra en términos adecuados a la reglamentación aplicable, de suerte que la omisión de la autoridad de resolver sobre dicha solicitud, que hasta esta etapa aparece injustificada, hace inminente la clausura a suspender y detendría los planes y programas de obra que la quejosa ha determinado, retardando su conclusión, con una posible afectación económica derivada de dicha dilación, de ahí que lo prudente sea concederle la suspensión a fin de que, si lo estima pertinente la propia quejosa, continúe ejecutando la obra, en tanto se dilucida lo conducente sobre la suspensión definitiva.

"Es importante mencionar que también de la interpretación del artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que al atender a la naturaleza de la violación alegada, se ha de valorar también si el acto reclamado o sus efectos se proyectan sobre un

derecho incorporado en la esfera jurídica del peticionario de garantías, es decir, si con la solicitud de la suspensión se pretende preservar una prerrogativa de este último, debiendo por tanto concederse la suspensión para mantener a salvo dichas prerrogativas legítimas; o bien, si la suspensión tendrá un efecto constitutivo de un derecho cuyo ejercicio legalmente no se encontraba conferido al quejoso, siendo el primer supuesto el que este Tribunal estima actualizado en el caso, ya que se insiste, la quejosa acredita la existencia de una licencia debidamente otorgada por autoridad competente, así como que oportunamente realizó las gestiones conducentes para su renovación, siendo el vencimiento de la misma en todo caso y hasta esta etapa, sólo imputable a la autoridad que omitió proveer al respecto, de ahí que el efecto de la suspensión se entienda salvaguardando un derecho que ya asistía a la quejosa, demostrado presuntivamente hasta esta etapa y no constituyéndolo.

"De ahí que tampoco sean aplicables en perjuicio de la quejosa, las consideraciones que sobre las disposiciones reglamentarias municipales, invocó el a quo, ya que siendo válidas genéricamente, en el sentido de que expresamente disponen que no podrá ejecutarse obra alguna sin la licencia correspondiente y que éstas tienen un periodo de vigencia limitada, es claro que en la especie se está ante una situación excepcional, en que se solicitó la modificación y prórroga de una licencia, precisamente en los términos en que dicha reglamentación lo permite, sin que en cumplimiento de las mismas disposiciones, las responsables hayan acordado lo conducente, siendo ahí donde reside una violación trascendental, que es precisamente la alegada en cuanto al fondo por la quejosa, cuya existencia y naturaleza es la que rige en el caso específico la decisión de otorgar la suspensión, más que la simple apreciación general de las disposiciones reglamentarias aplicables.

"De esta suerte, se insiste, se estima que siendo fundada la queja planteada, la suspensión provisional solicitada debe concederse, para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado en que se encontraban a la fecha de presentación de la demanda y las autoridades responsables, en el ámbito de sus atribuciones, se abstengan de ordenar y/o ejecutar la clausura o suspensión de las obras que al amparo de la licencia con que la quejosa contaba, descrita en la demanda y vigente hasta el tres de enero de dos mil trece, se realizan en el predio descrito en la propia licencia, acorde a los lineamientos y condicionantes también en dicho documento establecido, lo anterior, en tanto se les notifica la resolución recaída respecto de la suspensión definitiva.

"Lo que encuentra puntual soporte en los criterios jurisprudenciales siguientes:

"'SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.—La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensional deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.'[4]

[4] **Jurisprudencia P./J. 15/96**, página 16, Tomo III, abril de 1996 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, cuyos rubro y texto señalan.

"'SUSPENSIÓN. PROCEDE OTORGARLA CONTRA LOS ACTOS DE CLAUSURA DE CONSTRUCCIONES, SIN QUE SE REQUIERA TOMAR EN CONSIDERACIÓN SI DE NEGARSE EL AMPARO SE OCASIONARÍAN MAYORES DAÑOS A LA PARTE DEMANDANTE CON LA DEMOLICIÓN DE AQUÉLLAS.—El artículo 124 de la Ley de Amparo establece los requisitos para conceder la suspensión, entre los que se encuentran que la solicite la parte quejosa, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto; de lo anterior se advierte que para determinar si procede o no otorgar la suspensión solicitada contra la clausura de construcciones no se requiere tomar en consideración si de negarse el amparo se ocasionarían mayores daños a la parte demandante con la demolición de aquéllas, pues dicha medida solamente tiene como finalidad evitarle perjuicios de difícil reparación, lo que se logra con la concesión de la misma, quedando a su cargo ponderar si le conviene o no seguir construyendo antes de que se dicte la sentencia, pues ese es un juicio de valor que no le corresponde al juzgador por no permitírselo la ley de la materia.'[5]

"Sin que deba en la especie fijarse la garantía a que se refiere el artículo 125 de la Ley de Amparo, toda vez que hasta esta etapa, de autos no se advierte la existencia de tercero que pudiera resentir daños o perjuicios por la suspensión del acto reclamado, que aquí se dispone conceder.

"Y sin que sea dable pronunciarse sobre la suspendibilidad de los actos consistentes concretamente en la omisión de proveer sobre la modificación o prórroga de la licencia de construcción mencionada o la negativa de la autoridad de recibir otros escritos o promociones, ya que respecto de los mismos la quejosa no efectuó efecto de suspensión alguno, de ahí que un pronunciamiento sobre la procedencia de la medida en relación con dichos actos, como el efectuado en el auto que se impugna, resultaría ocioso y aun improcedente.

"Es aplicable al respecto, en forma analógica, la tesis siguiente:

"'SUSPENSIÓN DEFINITIVA. CUANDO EL QUEJOSO ÚNICAMENTE SOLICITE LA MEDIDA CAUTELAR SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LOS ACTOS RECLAMADOS, EL JUEZ DE DISTRITO SOLAMENTE DEBE CONCEDER O NEGAR DICHA MEDIDA RESPECTO DE AQUÉLLAS.—De la interpretación

[5] **Jurisprudencia 2a./J. 12/2008**. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 697.

armónica de la fracción I del artículo 124, en relación con el artículo 131, ambos de la Ley de Amparo, se advierte que para que el Juez de Distrito pueda pronunciarse sobre la concesión o negativa de la suspensión definitiva del acto reclamado, es requisito que el agraviado la haya solicitado expresamente. Ahora bien, cuando el quejoso solamente solicita la suspensión respecto de las consecuencias del acto reclamado, el Juez Federal debe resolver si concede o niega la suspensión definitiva, única y exclusivamente respecto de ellas, y cerciorarse previamente de la existencia de los actos reclamados a los que se les atribuyen, a fin de que el pronunciamiento que realice sobre la medida cautelar se sustente sobre actos ciertos.'[6]

"Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

"ÚNICO.—Por las razones expuestas en el considerativo precedente, se declara **FUNDADA** la queja planteada.

"**Notifíquese** …"

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** El Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito determina que existe la contradicción denunciada, pues los Tribunales Colegiados de Circuito involucrados se ocuparon de la misma cuestión jurídica, tomaron en consideración elementos similares y llegaron a conclusiones distintas, con lo que están satisfechos los requisitos para que exista la contradicción de criterios.

El propósito para el que fue creada la figura de la contradicción de tesis, es salvaguardar la seguridad jurídica ante criterios jurídicos opuestos y realizar la función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

De acuerdo con las tesis P./J. 72/2010 y P.XLVII/2009 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe considerarse que existe contradicción de tesis 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 o que se adviertan elementos secundarios diferentes en el origen de las ejecutorias.

---

[6] **Jurisprudencia 2a./J. 111/2003**. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 98.

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, expresando los razonamientos lógico-jurídicos necesarios para sustentar sus respectivas decisiones.

Lo anterior, se reitera, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales.

Las tesis del Pleno del Alto Tribunal referidas anteriormente dicen, respectivamente, 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.[7]—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

[7] Novena Época, registro digital: 164120, Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, tesis P./J. 72/2010, página 7.

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."

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.[8]—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas di-

[8] Novena Época, registro digital: 166996, Pleno, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, materia común, tesis P. XLVII/2009, página 67.

versas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímbolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."

De lo expuesto, se tiene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que se precisa de la reunión de los siguientes supuestos, para que exista contradicción de tesis:

a. La presencia de dos o más ejecutorias en las que se adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales; y,

b. Que la diferencia de criterios emitidos en esas ejecutorias, se presente en las consideraciones, razonamientos o respectivas interpretaciones jurídicas.

Sobre esta base, cabe precisar que la litis en la contradicción de tesis que nos ocupa, se limitará a resolver sobre el punto jurídico que en común fue abordado en los criterios contendientes, cuya resolución fue diversa y en esa medida, para su análisis sólo se tomarán en consideración los hechos sustanciales que generaron la postura contradictoria.

En efecto, el análisis de los criterios precisados pone de relieve la existencia de la contradicción de tesis denunciada, en virtud de que los Tribu-

nales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios divergentes en recursos de queja derivados del auto que proveyó sobre la suspensión provisional en el Juzgado de Distrito, en los cuales analizaron la procedencia de la medida cautelar para la paralización de construcciones hechas al tenor de una licencia cuya vigencia expiró, y respecto de la que de manera previa el gobernado solicitó su prórroga y la autoridad municipal omitió resolver al respecto.

Cierto, en la queja 42/2015, resuelta por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, en lo que interesa, se reclamó en esencia:

La emisión de un oficio en el que se determinó que había fenecido el término para el uso y goce de la licencia de construcción y su prórroga para llevar a cabo las obras de construcción y edificación en un inmueble en el Municipio de San Pedro Garza García; así como la suspensión y cese inmediato de las obras, entre otros, por lo que también se reclamó la privación del derecho a continuar con la construcción de un conjunto habitacional, al amparo de una licencia de construcción y su prórroga.

En ampliación de demanda, se impugnó la omisión de expedir autorización de una segunda prórroga de licencia de construcción, entre otros.

En relación con ellos, la parte quejosa solicitó la medida cautelar, para el efecto:

"... *que se permita a mi demandante continuar con los trabajos de construcción y edificación del conjunto habitacional ubicado en … hasta en tanto haya pronunciamiento expreso por escrito en el que se apliquen las disposiciones vigentes (Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo, vigente en el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León), al momento de ingreso y admisión de la prórroga objeto de los actos reclamados, y se observe lo dispuesto por el artículo 358, fracción I, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, y se notifique* …"

Al respecto, se resolvió que no era procedente la concesión de la medida cautelar solicitada, porque no se contaba con un interés suspensional; tomando en cuenta que conforme a lo dispuesto por el artículo 131 de la Ley de Amparo, la medida cautelar no podía tener el efecto de constituir derechos de los cuales carecía la quejosa, al no encontrarse vigentes la licencia de construcción ni su respectiva prórroga.

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, en la queja 4/2013, atendió como actos reclamados la inminente clausura o suspensión de la obra, en el Municipio de San Pedro Garza García, con licencia de construcción tramitada; así también, se impugnó la falta de resolución u omisión de resolver la solicitud de modificaciones de proyecto, licencia de ampliación de construcción y uso de edificación multifamiliar, entre otros.

En la sentencia se sintetizó que la suspensión solicitada fue para el efecto de que no se llevara a cabo la clausura de la obra de construcción que se realizaba por la quejosa.

Con relación al planteamiento anterior, el Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo, en la parte que interesa, que era indebido negar la suspensión de los actos reclamados, en atención a que a la fecha de presentación de la demanda no contaba con la licencia de construcción y uso de edificación vigente, pues en consideración del órgano colegiado, precisamente el vencimiento de ese documento, ante la omisión de la responsable de proveer sobre su modificación y prórroga, fue lo que ocasionó que la quejosa solicitara el amparo y la suspensión para el efecto de que se detuviera la inminente clausura de un inmueble, lo que ocasionaba que aducir la falta de interés, era un argumento falaz de petición de principio.

Por tanto, determinó que en el caso no se estaba constituyendo un derecho a favor de la parte quejosa, pues lo que prevalecía era la conservación de la prerrogativa que previamente se le concedió a la gobernada con el otorgamiento de la licencia de construcción primigenia y que ante la falta de respuesta a la solicitud de prórroga, se propiciaba una afectación de difícil reparación para la parte quejosa.

De ahí que dicho tribunal estimó reunidos los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece y determinó que en el caso resultaba procedente otorgar la suspensión provisional solicitada para el efecto de que no se impidiera la continuación de las obras amparadas con la licencia materia de la solicitud de prórroga.

Acorde con lo anterior, se desprende que la contradicción de criterios denunciada entre las ejecutorias contendientes, existe respecto a la concesión o no de la suspensión provisional solicitada por los quejosos únicamente con relación a los actos tendentes a impedir la realización de las obras que

amparaba la licencia de construcción que tenía la parte quejosa y cuya prórroga se solicitó oportunamente ante las autoridades municipales, las cuales habían sido omisas en pronunciarse al respecto en el momento de la presentación de la demanda.

Sin que sea obstáculo a lo anterior, el hecho de que no se haya emitido tesis de jurisprudencia alguna por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, pues dicho requisito no lo imponen la Constitución ni la Ley de Amparo, tal como se advierte de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 129/2004, aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro y texto, respectivamente, dicen lo siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA.[9]—Adicionalmente al criterio establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 76, para que la denuncia de contradicción de tesis sea procedente, no se requiere que los criterios que se consideren opuestos constituyan jurisprudencia, toda vez que los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, que establecen el procedimiento para resolverla, no imponen dicho requisito."

No se opone a la anterior conclusión, que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, en su resolución haya tomado en cuenta los artículos 128, fracción I y 131 de la Ley de Amparo actual, mientras que el diverso Segundo Tribunal Colegiado en la misma materia y circuito, se basara en la legislación de la materia anterior al tres de abril de dos mil trece (artículo 124), porque aun cuando se utilizaron legislaciones de amparo vigentes en diversas épocas como sustento del criterio que cada uno de ellos emitió, lo que debe prevalecer es que su contenido es análogo y en realidad se está decidiendo de manera diferente sobre una misma cuestión jurídica, lo que a juicio del Pleno de Circuito genera una inseguridad jurídica

[9] Registro digital: 179633, Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, enero de 2005, página 93, 1a./J. 129/2004.

que debe atenderse, a fin de otorgar certeza sobre el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia.

En esta parte es ilustrativa la tesis aislada de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PROCEDE SU ESTUDIO CUANDO LOS TRIBUNALES SE APOYAN EN DIFERENTES DISPOSICIONES JURÍDICAS DE UNA MISMA LEY PARA LLEGAR A SU CRITERIO.[10]—Cuando ante la misma legislación dos tribunales sostienen criterios distintos debido a que cada uno, utilizó, diversas disposiciones, en realidad se está decidiendo de manera diferente sobre una misma cuestión jurídica, generándose inseguridad para los gobernados, porque existen dos criterios con conclusiones diversas y dependiendo del tribunal al cual toque conocer será el sentido de la resolución. Al respecto, debe tomarse en cuenta que las contradicciones de tesis tienen como razón de ser la generación de seguridad jurídica y una de las situaciones que pretenden lograr es que, independientemente del tribunal al cual toque resolver, se tenga certeza de cómo se decidirá el conflicto de derecho. Así las cosas, debe privilegiarse esa razón de ser, pues considerar la inexistencia de la contradicción en esas situaciones implicaría que, a pesar de que dos Tribunales Colegiados de Circuito sostienen criterios distintos respecto de una misma cuestión jurídica, no se resuelva cuál de las conclusiones de los colegiados es la correcta o incluso si el criterio a seguir es otro distinto, con lo que la seguridad jurídica quedaría en entredicho."

Por otra parte, es de concluirse que no existe contradicción de criterios en relación con la procedencia o no de la suspensión provisional solicitada por los quejosos, en atención a la naturaleza de los actos reclamados, cómo es que la ejecución de una suspensión de las obras o clausura de éstas, que se ejecutaban al amparo de la licencia vencida, es un acto de realización inminente, pues tal punto jurídico únicamente fue estudiado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, de ahí que, al no haber existido en ese sentido punto de discrepancia alguno, no procede analizar este aspecto.

En consecuencia, el punto de contradicción de tesis se analizará partiendo del supuesto de hecho consistente en la solicitud oportuna de prórroga de la licencia de construcción y su falta de respuesta por parte de la

[10] Novena Época, registro digital: 170534, Primera Sala, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, enero de 2008, materia común, tesis 1a. CCXXXI/2007, página 419.

autoridad responsable; por tanto, la litis radica en determinar si el otorgamiento de la suspensión provisional, para el efecto de seguir gozando de la licencia de mérito cuya prórroga no ha sido resuelta, es constitutiva o no de derechos.

QUINTO.—**Criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia**. El criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia es el que sustenta este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, por las siguientes consideraciones:

Previo a abordar la materia de análisis del asunto que nos ocupa, resulta importante hacer algunas precisiones relacionadas con la figura de la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo.

A. El objeto de la suspensión es detener, paralizar o mantener las cosas en el estado que guarden para evitar que el acto reclamado, su ejecución o consecuencias, se consuman, destruyendo la materia del amparo o bien, produzcan detrimentos de difícil o imposible reparación a la parte quejosa, siempre que reúna los requisitos de procedencia.

B. Es factible que se otorgue la medida cautelar solicitada con respecto a los efectos y consecuencias de los actos reclamados, cuando la naturaleza del acto lo permita y no se afecte el interés general ni se contravengan disposiciones de orden público.

C. La legislación de amparo anterior al tres de abril de dos mil trece, regulaba en su artículo 124, los requisitos legales para obtener la suspensión a petición de parte; mientras que al expedirse la nueva Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigor el tres de abril de dos mil trece, ello se prevé en el diverso numeral 128.

D. Por su parte, la Constitución Federal prevé en el artículo 107, fracción X, vigente en la época en la que se resolvieron los criterios contendientes, que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley, para lo cual el órgano de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y del interés social.

Que en las materias como la administrativa, la suspensión puede otorgarse mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que puedan ocasionarse a los terceros interesados.

En ese contexto, destaca que el estudio que debe realizarse, atendiendo a la naturaleza de la violación alegada, no se limita a considerar la aparente inconstitucionalidad o constitucionalidad del acto de autoridad controvertido, sino que conlleva, inclusive, valorar si dicho acto, que constituye en sí la violación alegada, se proyecta sobre un derecho incorporado en la esfera jurídica del peticionario de garantías, es decir, si con la solicitud de la suspensión se pretende preservar una prerrogativa de este último, o más bien, incorporar o constituir, a través de esa medida cautelar, un derecho cuyo ejercicio legalmente no se encontraba conferido al quejoso.

Es oportuno mencionar, que cuando se provee sobre la suspensión provisional del acto reclamado en el amparo, la Ley de la materia y la interpretación establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su jurisprudencia, indican que el juzgador ha de estarse precisamente a lo que la quejosa refiera en su demanda, bajo protesta de decir verdad, sobre el acto reclamado y sus antecedentes, en orden a determinar su naturaleza, su existencia o la inminencia de su ejecución, así como los elementos de hecho y pretensiones de derecho en que la quejosa funda su legitimación y su causa de pedir, porque lógicamente hasta esa etapa no se cuenta con mayores elementos que permitan juzgar sobre dichas premisas y tampoco podrán desestimarse lisa y llanamente, sino que el juzgador deberá tenerlas por ciertas, aunque sean el único elemento para proveer sobre la suspensión.

Así se aprecia del sumario jurisprudencial siguiente:

"SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO RECLAMADO.[11]—Para decidir sobre la procedencia o no de la suspensión provisional, los Jueces de Distrito deben atender a las manifestaciones del quejoso hechas en su demanda bajo protesta de decir verdad, cuando se duele de que existe peligro inminente de que se ejecute, en su perjuicio, el acto reclamado, ya que, por regla general, son los únicos elementos con que cuenta para resolver sobre la solicitud de concesión de la medida cautelar, sin que proceda hacer conjeturas sobre la improbable realización de los actos que el quejoso da por hecho se pretenden ejecutar en su contra, pues para resolver sobre la suspensión provisional, el Juez debe partir del supuesto, comprobado o no, de que la totalidad de los

[11] Registro digital: 206395, Octava Época, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 68, agosto de 1993, página 12, tesis 2a./J. 5/93.

actos reclamados son ciertos. Ello sin perjuicio de analizar si en el caso concreto se cumplen o no los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo."[12]

Establecido lo anterior, resulta importante precisar que los supuestos de hecho que constituyen los antecedentes que en lo particular servirán de base para el estudio de la materia de la presente contradicción, en esencia consisten en que los promoventes del amparo acudieron previo al vencimiento de su licencia de construcción ante la autoridad del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, a solicitar su prórroga; que ante la falta de respuesta por parte de la responsable de proveer sobre la solicitud respectiva, los gobernados acudieron al juicio de amparo y reclamaron dicha omisión, así como las actuaciones tendentes a impedir la realización de las obras autorizadas con dicho documento.

De igual forma, se advierte que los quejosos peticionaron al Juez de amparo, la suspensión de los actos para el efecto de que se les permitiera continuar con el uso de la licencia en cuestión, esto es, para que la autoridad no clausurara o suspendiera las obras de construcción que llevaban a cabo, de forma tal que se les permitiera seguir con el desarrollo de las edificaciones aun cuando su autorización expiró con motivo de la falta de respuesta a su solicitud de prórroga.

Ahora bien, puntualizados los antecedentes comunes de los criterios en contienda, a efecto de fijar el criterio que habrá de prevalecer para casos análogos, es necesario considerar que el artículo 244, fracción VI, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, se encuentra en el capítulo primero del título noveno de dicha ley, denominado: "DE LAS AUTORIZACIONES DE FRACCIONAMIENTOS Y URBANIZACIÓN DE SUELO", y su interpretación sistemática con los demás artículos del contexto normativo en que se ubica, significa que el plazo al que se refiere, es el que tiene la autoridad para contestar la solicitud de prórroga de un particular para terminar la obras tendentes a fraccionar y urbanizar un predio, así como pagar las garantías correspondientes a las que se refieren los diversos numerales 241, 242 y 243,[13]

---

[12] **Jurisprudencia 2a./J. 5/93**, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 12, Tomo 68, agosto de 1993, Octava Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, **registro digital: 206395** en medios electrónicos de consulta de tesis, ejecutorias y votos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[13] "Artículo 241. Corresponde a los Municipios autorizar o negar las autorizaciones, permisos y licencias de las distintas acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de acuerdo con los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.

de la legislación citada, relativas a las acciones o etapas que deben llevarse a cabo para fraccionar y urbanizar un predio.

Con relación a lo que ahora trasciende, también debe puntualizarse que en el capítulo cuarto de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, se establece en particular lo concerniente a la regulación de las construcciones y sus licencias. Asimismo, cabe señalar que el artículo 360,[14] de esa

"El Municipio podrá además emitir autorizaciones en materia de administración del desarrollo urbano por Internet si cuenta con reglamentación vigente en materia de uso de medios electrónicos, un padrón de usuarios actualizable anualmente y cumplir con las leyes aplicables de la materia, así como también cumplir con la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad y tomar en cuenta las normas oficiales mexicanas en materia de accesibilidad universal vigentes."
"Artículo 242. El interesado en fraccionar y urbanizar el suelo deberá:
"I. Verificar que los usos de suelo solicitados para el predio sean compatibles con lo que establezca el Plan de Desarrollo Urbano aplicable;
"II. Solicitar el acuerdo de factibilidad de incorporación a los servicios de agua y de drenaje;
"III. Solicitar la factibilidad de urbanización y los lineamientos generales de diseño urbano a que deberá someterse el diseño del mismo;
"IV. Solicitar la aprobación del proyecto urbanístico que deberá reflejar el cumplimiento de los lineamientos generales de diseño urbano indicados por la autoridad;
"V. Solicitar la aprobación del plano de rasantes;
"VI. Solicitar la aprobación del proyecto ejecutivo del fraccionamiento, acreditando los proyectos de servicios públicos con el visto bueno de las dependencias del ramo: agua potable, drenaje sanitario, energía eléctrica, alumbrado público, pavimentación y cordones, drenaje pluvial, nomenclatura, señalamiento vial y los demás que se consideren necesarios conforme al tipo específico y las características del fraccionamiento a desarrollar;
"VII. Solicitar la autorización para realizar operaciones de ventas;
"VIII. Solicitar prórrogas para la terminación de las obras de urbanización y reducción de las garantías cuando existan causas justificadas a juicio de la autoridad;
"IX. Solicitar la constancia de terminación de obras y la liberación de las garantías otorgadas;
"X. Solicitar la municipalización del fraccionamiento."
"Artículo 243. El fraccionamiento y la urbanización del suelo se sujetarán a las siguientes etapas:
"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar el suelo;
"II. Fijación de lineamientos generales de diseño urbano;
"III. Proyecto urbanístico o su modificación;
"IV. Plano de rasantes;
"V. Proyecto ejecutivo o su modificación;
"VI. Autorización de ventas y garantía suficiente;
"VII. Constancia de terminación de obras y liberación de garantías; y
"VIII. Municipalización."

[14] "Artículo 360. Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, presentada una solicitud para cualquier trámite a que se refiere la presente ley y, que esté debidamente acompañada de toda la documentación requerida por este ordenamiento, la autoridad competente deberá dar una respuesta a la misma en el término máximo de 45-cuarenta y cinco días naturales contados a partir de la fecha en que se haya recibido la solicitud.
"En caso de que la autoridad competente sea omisa y no notifique personalmente o por correo certificado la respuesta al trámite solicitado en el término indicado y siempre que no se involucren

ley sí contempla para la generalidad de los trámites la figura de la negativa ficta. También se destaca que, dicho ordenamiento aunque no prevé cuál es la vigencia de estas licencias ni la posibilidad de su prórroga, en su, artículo 10,[15] establece como facultad del Municipio elaborar los reglamentos, entre otras, en la materia de construcción, en tanto que en el diverso 321,[16] prevé los aspectos que los Reglamentos Municipales de Zonificación y Usos de Suelo deben contener.

---

situaciones ilícitas ni sea contraria a la presente ley, programas u otras disposiciones de carácter general en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y asentamientos humanos; se considerará negada la solicitud planteada.
"En los reglamentos municipales u otras disposiciones de carácter general expedidos por el Ayuntamiento correspondiente, podrá establecerse un término menor al señalado en el primer párrafo de este Artículo, el cual en ningún caso podrá ser mayor."

[15] "Artículo 10. Son facultades y obligaciones de los Municipios:
"I. Elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, los reglamentos y disposiciones de carácter general en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación, construcción, estacionamientos, así como vigilar su cumplimiento."

[16] "Artículo 321. Los reglamentos municipales de zonificación y usos del suelo, deben contener:
"I. La definición de la zonificación del suelo según usos y destinos predominantes;
"II. La clasificación de los usos y destinos del suelo en función del grado de impacto que provocan sobre el medio ambiente;
"III. Las normas de control de los usos y destinos del suelo, indicando los usos permisibles en cada zona;
"IV. Las normas de control de densidad de las edificaciones, definiendo por cada tipo de zona secundaria lo siguiente:
"a) La superficie mínima del lote según uso del suelo;
"b) El frente mínimo del lote;
"c) El coeficiente de ocupación del suelo;
"d) El coeficiente de utilización del suelo;
"e) La altura máxima de las edificaciones;
"f) El alineamiento para las edificaciones;
"g) Los espacios mínimos requeridos para estacionamiento dentro del predio; y,
"h) La densidad máxima de unidades de vivienda por hectárea bruta;
"V. Los requerimientos específicos para la elaboración de los estudios de impacto ambiental de los proyectos definitivos de urbanización y en su caso, de edificación;
"VI. Las normas relativas al diseño urbano, a la ingeniería de tránsito y a la ingeniería urbana que determinen:
"a) Los criterios de diseño de la vialidad, precisando las secciones mínimas y normas de trazo de andadores, calles y arteria en función a su jerarquía;
"b) Los criterios de diseño para obras de urbanización que faciliten el acceso y desplazamiento a personas con discapacidad;
"c) Los criterios para la localización de infraestructura, incluyendo el trazo de redes, derechos de vía y zonas de protección;
"d) Las obras mínimas de urbanización requeridas en cada tipo de zona;
"e) Las obras mínimas de edificación para equipamiento urbano en las áreas de cesión para destinos, requeridas en cada tipo de zonas; y,

Luego, atendiendo a que en los casos sujetos a contradicción de tesis se solicitó la suspensión respecto de construcciones realizadas dentro del Municipio de San Pedro Garza García, debe puntualizarse que el Ayuntamiento de dicha entidad ha emitido los Reglamentos de Zonificación y Usos de Suelo de San Pedro Garza García, Nuevo León, con sus respectivas vigencias.[17]

Cabe destacar también que, actualmente el artículo 346 del reglamento aludido,[18] sí contempla plazos de vigencia para las licencias de construcción y la posibilidad de que se prorroguen hasta por dos ocasiones consecutivas por periodos iguales, siempre y cuando se haya iniciado la construcción y no se haya modificado el proyecto autorizado; regulación la anterior que se encontraba prevista en similares términos en el diverso artículo 149 del Reglamento abrogado.[19]

Igualmente, se establece que la solicitud de prórroga debe presentarse antes de que expire el plazo de vigencia conforme a los requisitos previstos en el capítulo XVI, de las prórrogas de ese reglamento.

Ahora, tal cual se precisó en párrafos que anteceden, los criterios materia de la presente contradicción de tesis derivan de la solicitud de prórroga

---

"f) Establecer y vigilar el cumplimiento de la normatividad técnica para regular el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público o privado dentro del territorio del estado.
"VII. Los requisitos para obtener las licencias de usos del suelo; y,
"VIII. Las demás normas que resulten necesarias."

[17] Vigencia de los reglamentos. Los aplicados en los casos relativos en contradicción.

[18] "**Artículo 346.** La vigencia de las licencias de construcción serán las siguientes:
"a) Un año para construcciones iguales o menores a 300 m^2;
"b) Dos años para construcciones mayores de 300 m^2 y de hasta 2,000 m^2; y
"c) Tres años para construcciones mayores de 2,000 m^2.
"En todos los casos se podrá solicitar prórroga hasta por dos ocasiones consecutivas por periodos iguales, siempre y cuando se haya iniciado la construcción y no se haya modificado el proyecto autorizado.
"La solicitud de prórroga debe presentarse antes de que expire el plazo de la vigencia, conforme a los requisitos previsto en el capítulo XVI de las prórrogas de este reglamento."

[19] "Artículo 149. La licencia de construcción tendrá una vigencia de 1 año para construcciones menores de 300 metros cuadrados y de 2 años para construcciones mayores de 300 metros cuadrados, en ambos casos a partir de la fecha de expedición, pudiendo prorrogarse una vez hasta por un periodo igual siempre y cuando se haya iniciado la construcción y no se haya modificado el proyecto autorizado. La solicitud de prórroga deberá presentarse antes de que expire el plazo de la vigencia.
"La licencia de demolición tendrá una vigencia de 6 meses a partir de la fecha de expedición.
"Durante la construcción, la licencia deberá colocarse en el exterior de la edificación y estar a la vista del público. En cualquier caso, la licencia deberá ser mostrada a las autoridades competentes cuando éstas lo requieran."

de la licencia de construcción; igualmente, se dijo que ésta fue solicitada en los términos antes precisados, esto es, que el gobernado compareció ante la autoridad municipal antes del vencimiento y no se advirtió que el proyecto de obras previamente autorizado hubiese sufrido modificación alguna.

Conforme a los antecedentes expuestos, es dable concluir que la omisión de la autoridad en responder a la solicitud realizada con esas características, es un estado de hecho imputable a la administración y, por tanto, no debiera causar perjuicio alguno al administrado, pues sería contrario al principio de buena fe que rige la relación entre ambos, que la autoridad, valiéndose de su propia omisión, sancione al solicitante por haber fenecido la vigencia de su licencia.

Lo que se afirma, en atención a que los actos reclamados que motivaron los asuntos en contradicción, revelan al momento de solicitar la suspensión de mérito, que la parte quejosa acudió ante la responsable a fin de solicitar la prórroga de la licencia de construcción que previamente le fue otorgada y conforme a la cual, se ejecutaban las obras materia de su edificación.

En la inteligencia de que en dicha etapa procesal, no se aprecia que se pretenda la realización de obras diversas a las ya validadas por la autoridad municipal, ni mucho menos, alterar o cambiar los términos proyectados por el gobernado en la construcción inicial, es decir, que a través de la medida cautelar se busque materializar una modificación a su proyecto original, sino únicamente continuar con el uso de la licencia que, al tenor de los antecedentes ya descritos, es permisible en términos del artículo 346 del Reglamento de Zonificación y Uso de Suelo del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, que actualmente se encuentra en vigor y cuyo contenido es análogo al previsto en el diverso numeral 149 del reglamento abrogado.

Por tanto, se estima que, dadas las hipótesis de hecho y jurídicas, descritas con anterioridad, con el otorgamiento de la suspensión provisional no se estaría constituyendo un derecho del que el gobernado careciera al momento de presentar su demanda de amparo; por el contrario, a través de la medida cautelar se salvaguardaría la prerrogativa que previamente le fue otorgada consistente en el permiso para realizar las obras de construcción que en su momento le fueron aprobadas.

Esto es, mediante la suspensión se intenta proteger la licencia expedida a su favor, cuya prórroga es permisible en los términos de la reglamentación señalada y que, de conformidad con la información con que se cuenta

al momento de proveer sobre la medida cautelar, se advierte que la parte quejosa fue respetuosa de su acatamiento.

Aspecto el anterior que es relevante para la decisión adoptada, pues el derecho otorgado al gobernado mediante la licencia de construcción previamente expedida, se vería trastocado incluso en la hipótesis de que se generara la ficción jurídica de la negativa ficta que prevé el artículo 360 de la Ley de Desarrollo Urbano de Nuevo León, o el reglamento vigente en su artículo 322, pues desarrollada esta para generar al administrado el acto previo que propicie su impugnación, y no para satisfacer el derecho humano de petición, se convertiría en un mecanismo o artificio para eludir la obligación de responder la solicitud elevada en tiempo, en perjuicio grave de índole jurídico y económico al gobernado.

Ello, porque en el supuesto se advierte que legalmente el justiciable tiene a su alcance la posibilidad de obtener una prórroga de la licencia de construcción cuando formula su petición antes del vencimiento y sin que se hubiese modificado el proyecto original de las obras que fueron validadas previamente; de ahí, que la suspensión otorgada con motivo de asuntos en los que, al menos provisionalmente, se vislumbre una falta de respuesta por parte de la autoridad municipal en cuanto a una solicitud de prórroga de licencia presentada de forma oportuna y acorde con la reglamentación señalada, no es constitutiva de derechos, sino que pretende salvaguardar la prerrogativa previamente validada y cuya postergación no se advierte pueda coartarse por la sola falta de contestación a la solicitud de mérito.

Consideración que se obtiene a través de un análisis de los hechos conforme a los principios de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, cuyo estudio rige para el otorgamiento de la medida suspensional, pues de acuerdo con la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la naturaleza de la violación alegada debe comprender además el hecho o acto que entraña esa transgresión, considerando sus características y la trascendencia de la misma, sin que ello implique prejuzgar sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos, lo cual será materia de la decisión de fondo; lo anterior, sin dejar de observar la afectación al orden público, así como al interés social, acorde con lo establecido en los artículos 128 y 129 de la Ley de Amparo.

Tiene sustento lo anterior, por identidad jurídica, en la jurisprudencia 2a./J. 204/2009, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, de diciembre de 2009, página 315, que a continuación se cita:

"SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO.— El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 15/96, de rubro: 'SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.', sostuvo que para el otorgamiento de la suspensión, sin dejar de observar los requisitos exigidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del buen derecho invocado por el quejoso, de modo que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado, lo que deberá sopesarse con el perjuicio que pueda ocasionarse al interés social o al orden público con la concesión de la medida, esto es, si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso. Conforme a lo anterior, el juzgador debe realizar un estudio simultáneo de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con la posible afectación que pueda ocasionarse al orden público o al interés social con la suspensión del acto reclamado, supuesto contemplado en la fracción II del referido artículo 124, estudio que debe ser concomitante al no ser posible considerar aisladamente que un acto pudiera tener un vicio de inconstitucionalidad sin compararlo de manera inmediata con el orden público que pueda verse afectado con su paralización, y sin haberse satisfecho previamente los demás requisitos legales para el otorgamiento de la medida."

Sobre esta base, resulta procedente el otorgamiento de la suspensión provisional para el efecto de que se permita a la parte quejosa continuar con el disfrute de la licencia de construcción previamente autorizada y exclusivamente para la realización de las obras que ahí se validaron por la autoridad municipal, hasta en tanto se comunique lo resuelto en la suspensión definitiva.

Lo anterior, con fundamento en lo establecido en los artículos 128 y 138 de la Ley de Amparo, toda vez que la solicitó la parte agraviada, quien acredita su interés suspensional con los documentos que justifican la titularidad de la licencia previamente expedida; asimismo, no se advierte que con el otorgamiento de la medida se trastoque el interés social ni el orden público, puesto que no se propicia alguna de las conductas destacadas en el numeral 129 de la ley de la materia.

Y, como se vio, la suspensión en el supuesto de que se trata no constituye en favor del quejoso un derecho, sino la preservación del adquirido a raíz de la licencia cuya prórroga solicitó antes de que su vigencia concluyera, con apego a las condiciones indicadas en la reglamentación municipal, que respaldan en su favor la apariencia de un buen derecho, así como el peligro en la demora, puesto que de no salvaguardarse la prerrogativa en mención, se generarían daños y perjuicios de difícil reparación al gobernado, quien vería paralizadas las obras que en su momento le fueron validadas y que, al menos de forma preliminar se observa, carece de justificación la falta de respuesta a la prórroga que por ley asiste al justiciable.

Sin que en el caso resulte aplicable la jurisprudencia 2a./J. 114/99, de rubro: "SUSPENSIÓN. ES IMPROCEDENTE RESPECTO DE LA CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES, CUANDO LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO NO HA SIDO REVALIDADA (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)."; toda vez como se precisó en párrafos que anteceden, en el supuesto a estudio se actualizan diversos elementos sustanciales de hecho y derecho, que justifican la decisión adoptada.

Puesto que el criterio del Alto Tribunal del País, parte de la base de que el gobernado acude a la instancia constitucional aduciendo la titularidad de un documento cuya vigencia feneció y pretende obtener la suspensión para continuar con las actividades amparadas por éste y se puntualiza que conforme a la normativa analizada el gobernado estaba obligada a acudir anualmente a obtener la revalidación de la licencia respectiva.

En cambio, en criterio adoptado por este Pleno, tiene como sustento la existencia de un derecho previamente otorgado al gobernado para realizar determinadas obras, así como la posibilidad de obtener su prórroga cuando se solicita oportunamente y sin modificar el proyecto originalmente validado; supuestos, de hecho y derecho que, al menos en la etapa procesal de origen, se observaron acatados, sin que se observe la justificación de la autoridad para guardar silencio ante la solicitud del justiciable.

Es decir, que lo que prevalece para la presente determinación, es que el gobernado acudió ante la responsable para obtener la postergación de su derecho que por ley le correspondía, sin que la autoridad se pronunciara al respecto, hipótesis que es diversa a la ponderada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, por ende, es inaplicable el criterio de previa reseña.

Por tanto, en atención a las consideraciones previamente expuestas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 128, 129 y 138, de la Ley de Amparo, es procedente el otorgamiento de la suspensión provisional para el efecto de que se permita a la parte quejosa continuar con el disfrute de la licencia de construcción previamente autorizada por la responsable y cuya solicitud de prórroga se advierte fue formulada en términos de la reglamentación municipal.

Lo anterior, en virtud de que a la fecha no se advierte que se hubiese emitido una respuesta sobre el particular y, en consecuencia, el silencio de la responsable es insuficiente para justificar el desconocimiento del derecho que con anterioridad se le expidió, cuya postergación está validada al tenor de requisitos mínimos que, según la parte quejosa, fueron reunidos preliminarmente.

En el entendido, de que la medida surte sus efectos de inmediato y hasta en tanto se dicte la suspensión definitiva; además, está sujeta a que los hechos que sirvieron de base para su estudio resulten acordes con lo expuesto ante el Juez de amparo y no implica que las autoridades competentes dejen de ejercer facultades de revisión en las obras de construcción respectivas, a fin de verificar el acatamiento de las normas que le resulten aplicables al gobernado.

De acuerdo con las consideraciones que se han expuesto en párrafos que anteceden, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito redactado a continuación:

SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PROCEDE CONCEDERLA PARA QUE EL QUEJOSO CONTINÚE GOZANDO DE LA LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN PREVIAMENTE AUTORIZADA, SIEMPRE QUE LA PRÓRROGA SE SOLICITE A LA AUTORIDAD MUNICIPAL ANTES DE SU VENCIMIENTO Y NO EXISTA RESPUESTA A LA FECHA DE PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA (REGLAMENTO DE ZONIFICACIÓN Y USOS DEL SUELO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN). Conforme al artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para resolver sobre la suspensión el juzgador de amparo debe atender, entre otras cuestiones, a la naturaleza de la violación alegada, lo que no se limita a considerar la aparente inconstitucionalidad o constitucionalidad del acto de autoridad, sino que implica valorar si éste se proyecta sobre un derecho incorporado en la esfera jurídica del quejoso, es decir, si con la solicitud de la suspensión pretende que se le preserve

una prerrogativa, o más bien se constituya, a través de esa medida cautelar, un derecho cuyo ejercicio legalmente no le estaba conferido. Ahora bien, conforme al artículo 346 del Reglamento citado, el gobernado puede solicitar la prórroga de su licencia de construcción, siempre y cuando se haya iniciado la instrucción, no se haya modificado el proyecto autorizado y se presente antes de su vencimiento; por tanto, en el supuesto de que acuda al juicio de amparo y aduzca que formuló la solicitud de prórroga a la autoridad municipal en los términos reglamentados, sin que a la fecha exista respuesta alguna y ante la falta de elementos que permitan deducir lo contrario, es dable otorgar la suspensión provisional, previa verificación de los requisitos establecidos en los artículos 128, 129 y 138 de la Ley de Amparo, para el efecto de que siga gozando de la autorización de mérito, única y exclusivamente para realizar las obras que fueron materia de validación previa, sin que con ello constituya una prerrogativa de la que careciera, pues dados los supuestos de hecho y de derecho que motivaron el reclamo, la medida cautelar sólo pretende salvaguardar el permiso previamente expedido y que conforme a la reglamentación municipal puede postergarse su vigencia, sin que la falta de respuesta a la solicitud de prórroga sea suficiente para desconocer el derecho, toda vez que la reglamentación exige un mínimo de requisitos para obtener ese beneficio. Lo anterior, en el entendido de que la autoridad tiene a salvo sus facultades para verificar el cumplimiento de las normas que resulten aplicables a la actividad del quejoso.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, en términos del último considerando de esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; envíense la jurisprudencia que se sustenta al Pleno y a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito; remítanse de inmediato la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta;* y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así, por mayoría de dos votos, de los Magistrados Jorge Meza Pérez y José Elías Gallegos Benítez, lo resolvió este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, siendo presidente el primero de los nombrados, en contra del voto particular del Magistrado Sergio Javier Coss Ramos, quienes firman con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

En términos de lo previsto en los artículos 18, fracción II y 21 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como los diversos 23, 24, fracción VI y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la presente corresponde a la versión pública, toda vez que contiene información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado Sergio Javier Coss Ramos en la contradicción de tesis 1/2015.

El suscrito Magistrado, respetuosamente disiento del criterio de mayoría, de acuerdo con las razones que expuse en el proyecto que se propuso inicialmente y cuyas consideraciones son la siguientes:

"QUINTO.—**Criterio que debe prevalecer.** El criterio que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, es el que sustenta este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, por las siguientes consideraciones:

"Previo a abordar la materia de análisis del asunto que nos ocupa, resulta importante hacer algunas precisiones básicas relacionadas con la figura de la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo.

"**A.** El objeto de la suspensión es el de detener, paralizar o mantener las cosas en el estado que guarden para evitar que el acto reclamado, su ejecución o consecuencias, se consumen, destruyendo la materia del amparo o bien, produzcan detrimentos de difícil o imposible reparación a la parte quejosa, siempre que reúna los requisitos de procedencia.

"**B.** Es factible que se otorgue la medida cautelar solicitada con respecto a los efectos y consecuencias de los actos reclamados, cuando la naturaleza del acto lo permita y no se afecte al interés general ni se contravengan disposiciones de orden público.

"**C.** La legislación de amparo anterior al tres de abril de dos mil trece, prevé en su artículo 124, los requisitos legales para obtener la suspensión a petición de parte; mientras que al expedirse la nueva Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigor el tres de abril de dos mil trece, ello se prevé en el diverso 128.

"**D.** Por su parte, la Constitución Federal prevé en el artículo 107, fracción X, vigente en la época en la que se resolvieron los criterios contendientes, que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley, para lo cual el órgano de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, debe analizar un análisis ponderado de la apariencia del bien derecho y del interés social.

"Que en las materias como la administrativa, la suspensión puede otorgarse mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que puedan ocasionarse a los terceros interesados.

"En ese contexto, destaca que el estudio que debe realizarse, atendiendo a la naturaleza de la violación alegada, no se limita a considerar la aparente inconstitucionalidad o constitucionalidad del acto de autoridad controvertido, sino que conlleva, inclusive, valorar si dicho acto, que constituye en sí la violación alegada, se proyecta sobre un derecho incorporado en la esfera jurídica del peticionario de garantías, es decir, si con la solicitud de la suspensión se pretende preservar una prerrogativa de este último, o más bien, incorporar o constituir, a través de esa medida cautelar, un derecho cuyo ejercicio legalmente no se encontraba conferido al quejoso.

"Establecido lo anterior, resulta importante recordar que en los asuntos de donde se originan las ejecutorias, cuyos criterios contradictorios constituyen la materia de análisis en la presente, en esencia consisten en que la licencia de construcción que fue expedida a los quejosos venció y la prórroga solicitada no ha quedado resuelta por la autoridad municipal, por lo que solicitan la suspensión, en puridad para que dicha autoridad no clausure o suspenda las obras de construcción que llevan a cabo, esto es, que se les permita seguir con el desarrollo de las edificaciones aun cuando su autorización expiró.

"Al respecto, en lo que aquí interesa, resulta importante traer a contexto el artículo 244 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, que dice en lo conducente:

"'**Artículo 244.** A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados en el artículo anterior y estando debidamente acompañadas de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes: ...

"'VI. Prórrogas para terminación de obras y reducción de garantías: 20 días hábiles;

"'...

"'En caso de que la autoridad competente sea omisa y no notifique personalmente la respuesta al trámite solicitado en los términos arriba señalados para cada caso y siempre que no se involucren situaciones ilícitas ni sea contraria a la presente ley, planes, programas u otras disposiciones de carácter general en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y asentamientos humanos, se considerará negada la solicitud planteada.'

"Del precepto normativo de referencia se aprecia que a partir de la presentación de la solicitud de los trámites que realice el gobernado, entre ellos, las prórrogas para

terminación de obra y reducción, la autoridad municipal contará con un plazo máximo de veinte días para resolver.

"Sin embargo, la propia legislación estatal refiere que si la autoridad competente es omisa y no notifique personalmente la respuesta al trámite y siempre que no se involucren situaciones ilícitas, ni sea contraria a la ley, planes, programas u otras disposiciones de carácter general en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y asentamientos humanos; **se considerará negada la solicitud planteada**.

"A partir de lo anteriormente expuesto, el Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito arriba a la conclusión de que no resulta procedente otorgar la suspensión, para permitir que la quejosa siga construyendo a la luz de la vigencia de una licencia de construcción que expiró y que a la fecha no se ha resuelto sobre su prórroga, lo que implica que la autoridad sí puede clausurar o suspender las obras, en caso de comprobar la continuación de las mismas, por no contar con una autorización vigente.

"Así es, según se puede observar del precepto en comento, de acuerdo con el procedimiento de solicitud de prórroga para terminación de obra, se prevé un plazo para que la autoridad municipal dé respuesta; sin embargo, también se advierte que cuando la misma sea omisa y no notifique al interesado, debe entenderse que se considerara que se negó la misma.

"Lo cual significa que es improcedente conceder la suspensión, pues ello implicaría constituir derechos de los que carece la parte quejosa, de manera que el hecho de que haya tramitado una prórroga de la vigencia de licencia de construcción y edificación sobre la que la autoridad responsable no ha resuelto, no implica que por ello sea dable otorgar aquélla, pues si bien ello es parte de lo que habrá de resolverse, no debe desatenderse que la propia legislación señala que ante una omisión como la alegada en cuanto al fondo, se actualiza la negativa de la solicitud planteada.

"En este orden de ideas, al resolver sobre la suspensión, el órgano jurisdiccional debe verificar la existencia del derecho cuya preservación se pretende obtener a través de la suspensión del acto reclamado, ya que siendo el objeto de esa medida cautelar conservar derechos y no constituir prerrogativas a favor de los gobernados, el presupuesto lógico del que debe partir el análisis de procedencia de la suspensión, tratándose de actos en materia de desarrollo urbano, debe ser, precisamente, el fehaciente acreditamiento de que el derecho afectado por el acto de autoridad que se reclama, se ubica al menos de manera indiciaria dentro de la esfera jurídica del peticionario de garantías, pues de lo contrario, de no constatar tal circunstancia, la medida cautelar tendría por efecto constituir el derecho cuya tutela se pretende.

"En ese sentido, los actos respecto de los cuales se solicita la suspensión implican precisamente que la parte quejosa cuente con una licencia, permiso o autorización en materia de desarrollo urbano vigente, pues en caso contrario, implicaría constituir derechos que no se tienen.

"En esta parte de la ejecutoria es observable por analogía la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que por su importancia se transcribe:

"'SUSPENSIÓN. ES IMPROCEDENTE RESPECTO DE LA CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES, CUANDO LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO NO HA SIDO REVALIDADA (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)[1].—Conforme a lo dispuesto en el artículo 107, fracción X, constitucional, para resolver sobre la suspensión, el juzgador de garantías debe atender, entre otras cuestiones, a la naturaleza de la violación alegada, lo que no se limita a considerar la aparente inconstitucionalidad o constitucionalidad del acto de autoridad controvertido, sino que conlleva, inclusive, valorar si dicho acto se proyecta sobre un derecho incorporado en la esfera jurídica del peticionario de garantías, es decir, si con la solicitud de la suspensión se pretende preservar una prerrogativa de este último, o más bien constituir, a través de esa medida cautelar, un derecho cuyo ejercicio legalmente no se encontraba conferido al quejoso. Ante tal requisito, si conforme a lo dispuesto en los artículos 23 y 82, fracción I, de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, anualmente debe revalidarse la licencia de funcionamiento, manifestando bajo protesta de decir verdad que no se han cambiado las condiciones en que se otorgó aquélla originalmente y, ante la falta de esa revalidación, la delegación correspondiente debe, indefectiblemente, clausurar tales establecimientos, resulta inconcuso que la prerrogativa a desarrollar una actividad a través de un establecimiento mercantil en el Distrito Federal se encuentra condicionada tanto a la obtención de una licencia, como a su revalidación anual, pues de no realizarse esto último, se deberá proceder, forzosamente, a la clausura del local respectivo, de donde se sigue que por disposición del legislador el derecho al funcionamiento del establecimiento mercantil se interrumpe temporalmente, en tanto no se realice la revalidación en comento. Por tanto, resulta improcedente la suspensión respecto de la clausura de un establecimiento mercantil cuya licencia no ha sido revalidada, pues el titular de ésta carece del derecho que pretende preservar y la referida medida cautelar no puede tener por efecto, válidamente, constituir derechos de los que se carece; aunado a que, de concederse la medida cautelar, se causaría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, pues la clausura que el legislador ha establecido ante la falta de revalidación de las licencias de funcionamiento, es reveladora de que la sociedad está interesada en que éstos funcionen con estricto apego al acto administrativo que permite su actividad.'

"Entonces, el otorgamiento de la suspensión estaría dando a la medida cautelar efectos constitutivos de derecho, ya que feneció la vigencia de la licencia de construcción que le fuera otorgada a las partes, por lo cual se prorrogaría por tiempo indefinido la misma, lo que implicaría que el órgano jurisdiccional se sustituyera en las actividades que son propias de las autoridades municipales y permitiendo a través de la medida cautelar extender la vigencia incluso sin verificar si se cumplen con los requisitos indispensables para ello, lo cual no es materia del incidente de suspensión, sino en todo caso, de la sentencia que se llegue a dictar en el fondo del asunto.

"En esas condiciones, de concederse la medida suspensional para que el peticionario de amparo continúe con la construcción de un inmueble, cuya licencia expiró y cuya

[1] Novena Época. Registro digital: 193150. Segunda Sala, jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Tomo X, octubre de 1999, materia administrativa, tesis 2a./J. 114/99, página 557.

prorroga de manera ficta ha sido negada –como se apuntó– implicaría extender por tiempo indefinido la misma, permitiéndole continuar con las obras a pesar de carecer del requisito necesario para ello, con lo cual se constituiría un derecho del cual carece.

"Aspecto que no es permisible ni bajo la Ley de Amparo anterior ni mucho menos la actual por disposición legal expresa, ya que se toma en cuenta que el artículo 131 de la Ley de Amparo, establece –en la parte que interesa– que en ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda.

"De esta forma, es válido concluir que debe negarse la suspensión, pues la impetrante de amparo carece de una licencia vigente, no obstante que haya solicitado prórroga de la misma sobre la cual la autoridad no ha resuelto, pues ello implica que no cuenta con un interés suspensional, por lo que no se reúne el requisito previsto por los artículos 124, fracción I, de la Ley de Amparo anterior y 128, fracción I, de la vigente, lo que también es acorde con lo dispuesto ahora expresamente por el diverso 131 de la Ley de Amparo; esto es, que la medida cautelar no puede tener el efecto de constituir derechos de los que carece, pues no es propio del incidente de suspensión.

"No obstante lo anterior, resulta importante mencionar que de arribar a una posición contraria, se afectaría el interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, de acuerdo a lo establecido en los artículos 124, fracción II, de la anterior Ley de Amparo y 128, fracción II y 129, fracción III, de la actual normativa de la materia.

"Lo anterior es así, tomando en consideración la finalidad perseguida por la Ley de Desarrollo Urbano, consistente en que es necesaria una autorización para construir y se toman en cuenta también las facultades para que las autoridades estatales y municipales en el ámbito de sus competencias, lleven a cabo visitas de inspección de las obras para vigilar el debido cumplimiento de las normas de calidad y de las especificaciones del proyecto autorizado, que tiene por objeto que, en su caso, se apliquen medidas de seguridad y las sanciones que correspondan para quienes no cumplan con esas reglas básicas, cuyo cumplimiento es de interés social, pues tienen como finalidad asegurar el bienestar de la comunidad, en la medida que se evitan riesgos en la edificación de los inmuebles, lo que produce en el caso concreto, que de otorgarse la medida suspensional sin la autorización de la prórroga de la licencia de construcción emitida por autoridad competente, se contravengan disposiciones de orden público y se vulnere el interés de la sociedad.

"Por tanto, tales consideraciones evidentemente deben prevalecer respecto de los daños y perjuicios que pudiera resentir la parte incidentista de consumarse los efectos y consecuencias de los actos reclamados; habida cuenta que, según se dijo, la sociedad está interesada en que toda edificación u obra cuente con la autorización que se establece en la ley aplicable, pues ello redunda en la seguridad de los terceros aledaños a las obras, tanto en sus propiedades como en su integridad física, pues sólo así pueden ponderarse los riesgos que pudieran ocasionarse con las construcciones que se pretenden realizar.

"De acuerdo con las consideraciones que se han expuesto en párrafos que anteceden, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 217 de la

Ley de Amparo, el criterio que sustenta este Pleno en Materia Administrativa de este Cuarto Circuito a continuación:

"SUSPENSIÓN. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE CARECE DE LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN VIGENTE, AUNQUE LA AUTORIDAD NO HAYA RESUELTO SOBRE LA PRORROGA DE LA MISMA. Conforme a lo dispuesto en el artículo 107, fracción X, constitucional, para resolver sobre la suspensión, el juzgador de garantías debe atender, entre otras cuestiones, a la naturaleza de la violación alegada, lo que no se limita a considerar la aparente inconstitucionalidad o constitucionalidad del acto de autoridad sino que implica valorar si dicho acto se proyecta sobre un derecho incorporado en la esfera jurídica del peticionario de garantías, es decir, si con la solicitud de la suspensión se pretende preservar una prerrogativa de este último, o más bien constituir, a través de esa medida cautelar, un derecho cuyo ejercicio legalmente no se encontraba conferido al quejoso. Ahora bien, si conforme a lo dispuesto en el artículo 244 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, la omisión de la autoridad municipal de resolver sobre la prórroga de licencia de terminación de la obra implica que la solicitud fue negada, es evidente que ante ese supuesto, se carece de licencia de construcción y por ende, no cuenta con un interés suspensional. Por tanto, resulta improcedente otorgar la medida cautelar para continuar con la construcción de un inmueble, pues el titular carece del derecho que pretende preservar, estimar lo contrario sería constituir derechos de los que se carecen."

En términos de lo previsto en los artículos 18, fracción II y 21 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como los diversos 23, 24, fracción VI y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la presente corresponde a la versión pública, toda vez que contiene información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PROCEDE CONCEDERLA PARA QUE EL QUEJOSO CONTINÚE GOZANDO DE LA LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN PREVIAMENTE AUTORIZADA, SIEMPRE QUE LA PRÓRROGA SE SOLICITE A LA AUTORIDAD MUNICIPAL ANTES DE SU VENCIMIENTO Y NO EXISTA RESPUESTA A LA FECHA DE PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA (REGLAMENTO DE ZONIFICACIÓN Y USOS DEL SUELO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN). Conforme al artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para resolver sobre la suspensión el juzgador de amparo debe atender, entre otras cuestiones, a la naturaleza de la violación alegada, lo que no se limita a considerar la aparente inconstitucionalidad o constitucionalidad del acto de autoridad, sino que implica valorar si éste se proyecta sobre un derecho incorporado en la esfera jurídica del quejoso, es decir,

si con la solicitud de la suspensión pretende que se le preserve una prerrogativa, o más bien se constituya, a través de esa medida cautelar, un derecho cuyo ejercicio legalmente no le estaba conferido. Ahora bien, conforme al artículo 346 del Reglamento citado, el gobernado puede solicitar la prórroga de su licencia de construcción, siempre y cuando se haya iniciado la instrucción, no se haya modificado el proyecto autorizado y se presente antes de su vencimiento; por tanto, en el supuesto de que acuda al juicio de amparo y aduzca que formuló la solicitud de prórroga a la autoridad municipal en los términos reglamentados, sin que a la fecha exista respuesta alguna y ante la falta de elementos que permitan deducir lo contrario, es dable otorgar la suspensión provisional, previa verificación de los requisitos establecidos en los artículos 128, 129 y 138 de la Ley de Amparo, para el efecto de que siga gozando de la autorización de mérito, única y exclusivamente para realizar las obras que fueron materia de validación previa, sin que con ello constituya una prerrogativa de la que careciera, pues dados los supuestos de hecho y de derecho que motivaron el reclamo, la medida cautelar sólo pretende salvaguardar el permiso previamente expedido y que conforme a la reglamentación municipal puede postergarse su vigencia, sin que la falta de respuesta a la solicitud de prórroga sea suficiente para desconocer el derecho, toda vez que la reglamentación exige un mínimo de requisitos para obtener ese beneficio. Lo anterior, en el entendido de que la autoridad tiene a salvo sus facultades para verificar el cumplimiento de las normas que resulten aplicables a la actividad del quejoso.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.
PC.IV.A. J/19 A (10a.)

Contradicción de tesis 1/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. 25 de agosto de 2015. Mayoría de dos votos de los Magistrados Jorge Meza Pérez y José Elías Gallegos Benítez. Disidente y Ponente: Sergio Javier Coss Ramos. Encargado del engrose: Jorge Meza Pérez. Secretaria: María Eugenia Urquiza García.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver la queja 42/2015 y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver la queja 4/2013.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS. LOS ARTÍCULOS 122, FRACCIÓN II, Y 132, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, QUE PARA EL CÁLCULO DEL IMPUESTO RELATIVO PREVÉN UNA TASA PREFERENTE PARA LOS AUTOMÓVILES DESTINADOS AL TRANSPORTE PÚBLICO, NO TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 17/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO Y TERCERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, AMBOS DEL CUARTO CIRCUITO. 25 DE AGOSTO DE 2015. MAYORÍA DE DOS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JOSÉ ELÍAS GALLEGOS BENÍTEZ Y SERGIO JAVIER COSS RAMOS. DISIDENTE Y PONENTE: JORGE MEZA PÉREZ. ENCARGADO DEL ENGROSE: JOSÉ ELÍAS GALLEGOS BENÍTEZ. SECRETARIO: EDMUNDO RAÚL GONZÁLEZ VILLAUMÉ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito es competente para conocer y resolver sobre 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 III, de la Ley de Amparo, 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil quince, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre las sustentadas por Tribunales Colegiados de este Cuarto Circuito, en un tema que, por su naturaleza administrativa, corresponde a la materia de especialidad de este Pleno de Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La presente denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, con apoyo en la facultad que le confieren los artículos 107, fracción XIII, constitucional, 227, fracción III, de la Ley de Amparo en vigor, y 55 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

TERCERO.—**Criterios materia de la contradicción de tesis. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al resolver el amparo en revisión 143/2014, en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, por unanimidad de votos, consideró, en lo que interesa, lo siguiente:

"SEXTO.—Estudio del asunto. Es esencialmente fundado el agravio, atendiendo a la causa de pedir de la recurrente y de conformidad con la argumentativa jurídica siguiente:

"En el agravio esgrimido por el recurrente, medularmente manifestó que el trato diferencial otorgado a los propietarios o tenedores de vehículos denominados 'taxis' no obedeció a una finalidad legítima, objetiva y constitucionalmente válida.

"Como se anticipó, con apoyo en la causa de pedir, el motivo de disenso es fundado, pues este Tribunal Constitucional se ha pronunciado, en los amparos en revisión 631/2011, 716/2011, 62/2012, 323/2012, 1/2013 y 194/2013, en el sentido de que contrario a lo resuelto por el Juez Federal, no se advierten consideraciones objetivas que justifiquen el trato diferenciado previsto por los artículos 122, 132 y 133 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, a los tenedores o usuarios de vehículos destinados al servicio de transporte denominados 'taxis', respecto del resto de los gobernados y, por consecuencia, se estima que resultan violatorios del principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional; pues no se puede acudir a la exposición de motivos de una legislación federal para sostener ese trato diferenciado, aunado a que, con independencia de ello, no se advierte que esa distinción atienda a bases objetivas y razonables.

"Ahora bien, a fin de justificar lo anterior, conviene señalar que el artículo 64 de la Constitución del Estado de Nuevo León, establece lo siguiente:

"'Artículo 64. No puede el Congreso:

"'I. Establecer más contribuciones que las indispensables para satisfacer las necesidades generales del Estado y de los Municipios. …'

"Dicho numeral, interpretado en sentido contrario, prevé la facultad del legislador local para establecer los tributos que estime necesarios para solventar las necesidades de la entidad y Municipios; facultad la anterior que presupone una libertad en la creación y configuración impositiva, lo cual se conoce como potestad tributaria del Estado.

"También cobra relevancia destacar que el *Diccionario Jurídico Mexicano*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas,[1] define que el objetivo primario

[1] Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, edición histórica, editorial Porrúa S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, pág. 3630.

de la actividad técnica en la elaboración de las leyes consiste en transformar los fines imprecisos de una sociedad en normas jurídicas, que permitan realizar esos fines en la vida práctica. La primera tarea que se impone en esta materia es, por tanto, la de formular las normas jurídicas, o sea, traducir al lenguaje legal las ideas surgidas de procesos previos. Aquí la importancia de las fuentes del derecho (leyes, costumbres, jurisprudencia, doctrina, etcétera) 'que deben manifestarse mediante un vocabulario preciso, utilizando en lo posible las palabras con un significado definido y constante, procurando la claridad de la expresión y prefiriendo la sencillez y simplicidad al exagerado tecnicismo'.

"Además, señala que la técnica convierte el contenido y los propósitos del derecho, en palabras, frases y normas a las cuales da una arquitectura sistemática. Es la diferencia que existe entre la idea y su realización, entre el fondo y la forma. El estudio científico y la política sólo dan la materia prima de la norma, la técnica la moldea, la adapta y la trasforma para lograr la realización práctica de esos propósitos.

"Concluye entonces, que el legislador tiene la obligación de mejorar y de readaptar las leyes, puesto que éstas deben someterse a las exigencias de adecuación, necesariedad (sic), proporcionalidad, claridad y exigibilidad, y en cuanto una ley determina defectuosamente los supuestos de hecho y establece precisiones defectuosas, reconocibles '*ex ante*' o '*a posteriori*', está fallando en su esencia, en su finalidad, pierde su razón de existir frente a la regulación que pretende; deviene inapropiada y no es susceptible ni digna de constreñir derechos.

"Por otra parte, en relación con las leyes fiscales, el *Diccionario Jurídico Mexicano* del Instituto de Investigaciones Jurídicas,[2] señala que la ley en el ámbito tributario tiene la necesidad de regular los elementos esenciales de la contribución, tales como los sujetos pasivos, hecho imponible o generador y los elementos mínimos de cuantificación. La ley es una garantía a favor del ciudadano de que sólo le podrán ser cobradas aquellas contribuciones establecidas en leyes emanadas del Poder Legislativo en el que se encuentran sus representantes electos popularmente.

"La ley tributaria es la expresión de los principios de legalidad y de reserva de ley, porque por un lado, contiene los límites de la actuación de la administración pública, y por otro, la reserva de ley en materia tributaria ga-

[2] *Idem*, págs. 2362 y 2363.

rantiza que los elementos esenciales del tributo o la contribución, se establecerán a través de un proceso legislativo. La ley debe ser un mecanismo de defensa de la arbitrariedad y discrecionalidad de la autoridad.

"En el constitucionalismo moderno es característica de todos los Estados que los tributos se establezcan por medio de la ley votada en la soberanía, lo cual cumple con los mandatos constitucionales. El establecimiento de contribuciones a través de la ley tiene la necesidad de mencionar detalladamente los elementos estructurales que componen los tributos: hecho imponible, sujetos, devengo o causación, base imponible, tipo de gravamen, tasa, etcétera. Del tal forma que el principio de legalidad profundiza y comprende la aprobación por los ciudadanos, de todos los elementos que, en definitiva, van a utilizarse para determinar la cuota que han de pagar.

"En México, las leyes tributarias pueden ser federales o locales. Son federales las leyes emanadas del Congreso de la Unión, que tiene como ámbito territorial de aplicación todo el territorio nacional, y que crean o imponen contribuciones en aquellas materias en las que puede legislar el Congreso Federal de acuerdo con el sistema de distribución de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Son leyes fiscales locales las que emanan de las Legislaturas de cada Estado o entidad federativa, que tienen como ámbito territorial a la entidad federativa y establecen o crean contribuciones sobre aquellas materias que no están reservadas a la Federación.

"Las Legislaturas de los Estados no sólo deben emitir las leyes fiscales correspondientes a los ingresos destinados a cubrir el presupuesto de la entidad federativa, sino que también deben emitir leyes que señalen las contribuciones que podrán cobrar los Municipios para formar la hacienda municipal, debido a que éstos no tienen potestad tributaria, de acuerdo con lo que dispone la fracción IV del artículo 115 constitucional.

"Ahora bien, en este caso, igualmente es importante señalar que mediante decreto de veintiuno de diciembre de dos mil siete, publicado en el Diario Oficial de la Federación se determinó, entre otras cosas, lo siguiente:

"'Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

"'...

"'Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos

"'Artículo tercero. Se abroga la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980.'

"Disposiciones transitorias de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos

"'Artículo cuarto. El artículo tercero de este decreto entrará en vigor el 1o. de enero de 2012.

"'En caso de que, en términos de lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos vigente hasta el 31 de diciembre de 2011, antes de la fecha señalada en el párrafo anterior las entidades federativas establezcan impuestos locales sobre tenencia o uso de vehículos respecto de vehículos por los que se deba cubrir el impuesto federal contemplado en la ley que se abroga, se suspenderá el cobro del impuesto federal correspondiente en la entidad federativa de que se trate.

"'Las obligaciones derivadas de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos que se abroga conforme al artículo anterior de este decreto, que hubieran nacido durante su vigencia por la realización de las situaciones jurídicas previstas en dichos ordenamientos, deberán ser cumplidas en las formas y plazos establecidos en los mismos y en las demás disposiciones aplicables …'

"(énfasis agregado)

"Como puede advertirse del decreto señalado, se abrogó la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos a partir del año dos mil doce, además, no obstante que dicho tributo es federal, las entidades federativas que así lo estimaran conveniente podrían establecer este tipo de contribución antes de su abrogación, situación la anterior que permite concluir que con la plena libertad, podrían determinar las características, los requisitos y las condiciones que consideraran pertinentes para su recaudación.

"Actividad legislativa la anterior, que de acuerdo con la técnica que debía observarse, implicaría un proceso de creación de la norma fiscal, donde se externara no sólo la imposición de una nueva contribución para los gobernados, sino también los elementos esenciales que integrarían dicho tributo, tales como el objeto, la base y los sujetos, entre otros; todo ello con la intención

de garantizar los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica que impidieran la carga de una prestación personal o patrimonial sin arreglo con la ley previamente establecida.

"Por otra parte, en relación con el principio de equidad tributaria, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su jurisprudencia 24/2000, de rubro: 'IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.', señala que dicho principio presupone la igualdad, ante la misma ley tributaria, de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en consecuencia deben recibir igual trato y que puede traducirse en que las normas tributarias otorguen un tratamiento igual a quienes se encuentren en situaciones idénticas y desigual a los que, por el contrario, se ubiquen en situaciones diversas.

"Esto es, el principio constitucional de equidad tributaria, obliga a que no exista distinción entre hipótesis jurídicas que pueden considerarse iguales, sin que haya, para esto, una justificación objetiva y razonable; en otras palabras, el principio de equidad consiste en evitar que existan normas que, destinadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan desigualdad como efecto de su aplicación, al generar un trato distinto en situaciones análogas o al propiciar efectos iguales sobre sujetos que se ubican en situaciones dispares.

"El criterio mencionado del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se localiza en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, de marzo de 2000, página 35, de rubro y texto siguientes:

"'IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.—De una revisión a las diversas tesis sustentadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, necesariamente se llega a la conclusión de que, en esencia, este principio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, implicando, además, que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que

se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.'

"Como puede observarse, para cumplir con el principio de equidad tributaria, el legislador al crear una norma relativa a impuestos, no sólo tiene la facultad sino también la obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, con lo cual se impide al legislador crear distinciones caprichosas o arbitrarias, es decir, la distinción debe estar sustentada en bases objetivas que justifiquen el trato diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.

"Asimismo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 46/2005, señaló que por regla general correspondía al legislador justificar expresamente, en la exposición de motivos o en los dictámenes correspondientes, los fines extrafiscales que pudiera perseguir al establecer alguna contribución, a fin de reflejar su voluntad en el proceso de creación de un tributo, pues de esa forma, ante un problema de constitucionalidad el juzgador podría atender a las justificaciones expresadas por los órganos encargados de la creación de una ley y no a las posibles ideas o razones que hubiesen tenido u objetivos que se pretendieran alcanzar; regla la anterior, que permite una excepción cuando el caso permita advertir de forma evidente la finalidad perseguida por la norma.

"Consideraciones que se ubican en la jurisprudencia visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, de mayo de 2005, página 157, de rubro y texto siguientes:

"'FINES EXTRAFISCALES. CORRESPONDE AL ÓRGANO LEGISLATIVO JUSTIFICARLOS EXPRESAMENTE EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES.—Una nueva reflexión sobre el tema de los fines extrafiscales conduce a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a considerar que si bien es cierto que el propósito fundamental de las contribuciones es el recaudatorio para sufragar el gasto público de la Federación, Estados y Municipios, también lo es que puede agregarse otro de similar naturaleza, relativo a que aquéllas pueden servir como instrumentos eficaces de política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar (fines extrafiscales), por lo que ineludiblemente será el órgano legislativo el que justifique expresamente, en la exposición de motivos o en los dictámenes o en la misma ley, los mencionados fines extrafiscales que persiguen las contribuciones con su imposición. En efecto, el Estado al establecer

las contribuciones respectivas, a fin de lograr una mejor captación de los recursos para la satisfacción de sus fines fiscales, puede prever una serie de mecanismos que respondan a fines extrafiscales, pero tendrá que ser el legislador quien en este supuesto refleje su voluntad en el proceso de creación de la contribución, en virtud de que en un problema de constitucionalidad de leyes debe atenderse sustancialmente a las justificaciones expresadas por los órganos encargados de crear la ley y no a las posibles ideas que haya tenido o a las posibles finalidades u objetivos que se haya propuesto alcanzar. Lo anterior adquiere relevancia si se toma en cuenta que al corresponder al legislador señalar expresamente los fines extrafiscales de la contribución, el órgano de control contará con otros elementos, cuyo análisis le permitirá llegar a la convicción y determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o preceptos reclamados. Independientemente de lo anterior, podrán existir casos excepcionales en que el órgano de control advierta que la contribución está encaminada a proteger o ayudar a clases marginales, en cuyo caso el fin extrafiscal es evidente, es decir, se trata de un fin especial de auxilio y, por tanto, no será necesario que en la iniciativa, en los dictámenes o en la propia ley el legislador exponga o revele los fines extrafiscales, al resultar un hecho notorio la finalidad que persigue la contribución respectiva.'

"Igualmente, cobra relevancia el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde determinó que si de la simple lectura de una norma tributaria se advierte, prima facie, que está orientada a impulsar, conducir o desincentivar ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no para el desarrollo armónico del país, y los fines que pretende son fácilmente identificables en tanto se desprenden con claridad del propio precepto, sin necesidad de hacer un complicado ejercicio de interpretación, es incuestionable que el juzgador puede sostener que el precepto relativo establece fines extrafiscales, aunque sobre el particular no se haya hecho pronunciamiento alguno en la exposición de motivos o en el proceso legislativo respectivo.

"Sin embargo, esos fines extrafiscales evidentes o de fácil identificación, como el Más Alto Tribunal del País lo estableció, constituyeron caso de excepción; por ejemplo, cuando se advierta que la contribución está encaminada a proteger o ayudar a clases marginales, en cuyo caso el fin extrafiscal es evidente.

"Consideraciones que se localizan en la tesis visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de diciembre de 2007, página 20, de rubro y texto siguientes:

"'FINES EXTRAFISCALES. NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LOS ESTABLEZCA.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que tratándose de actos de autoridad legislativa, el requisito de fundamentación se satisface cuando aquella actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere y la motivación se colma cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que deben regularse jurídicamente, sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran los ordenamientos deban ser materia de una motivación específica, pues ello significaría una actividad materialmente imposible de llevar a cabo. Ahora bien, si de la simple lectura de una norma tributaria se advierte, prima facie, que está orientada a impulsar, conducir o desincentivar ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no para el desarrollo armónico del país, y los fines que pretende son fácilmente identificables en tanto se desprenden con claridad del propio precepto sin necesidad de hacer un complicado ejercicio de interpretación, es incuestionable que el juzgador puede sostener que el precepto relativo establece fines extrafiscales aunque sobre el particular no se haya hecho pronunciamiento alguno en la exposición de motivos o en el proceso legislativo respectivo.'

"Asimismo, cobran relevancia las consideraciones que conforman la tesis de jurisprudencia 36/2010 del propio Pleno del Alto Tribunal (visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, de abril de 2010, página 5), cuyos rubro y texto, dicen lo siguiente:

"'NORMA TRIBUTARIA. SUPUESTO DE EXCEPCIÓN EN EL QUE NO SE REQUIERE QUE LA AUTORIDAD EMISORA EXPONGA LOS ARGUMENTOS QUE JUSTIFICAN EL TRATO DIFERENCIADO QUE AQUÉLLA CONFIERE.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las razones en que se apoya el legislador para emitir una norma que confiere un trato diferenciado entre quienes se ubican en el mismo supuesto de causación pueden precisarse en la exposición de motivos, en los dictámenes legislativos, en la propia ley o en el informe justificado que rinda en el juicio de amparo en el que se controvierta la norma. No obstante lo anterior, la práctica judicial demuestra que existen casos excepcionales en los que el órgano de control constitucional puede advertir claramente que la disposición legal que establece un trato desigual entre quienes se encuentran en supuestos similares, está dirigida a proteger o ayudar a las clases débiles o menos favorecidas, o a alcanzar cualquier otro fin extrafiscal fácilmente identificable, es decir, existen casos en los que las razones que sustentan el trato diferenciado son evi-

dentes por constituir hechos notorios. En estos supuestos puede considerarse válidamente que la autoridad legislativa no debe necesariamente exponer los argumentos tendentes a justificar el trato diferenciado que confiere una norma, pues éstos se conocen indubitablemente por quienes deben hacer el examen correspondiente en sede constitucional. Esto es, se trata de casos en los que el juzgador, ante lo evidente y manifiesto que resulta el sustento de la norma cuestionada, puede sostener que el precepto relativo establece fines extrafiscales aunque sobre el particular no exista pronunciamiento alguno.'

"Pues bien, de la lectura de los mencionados criterios se deduce que el análisis de las disposiciones tributarias no sólo debe hacerse al tenor de su exposición de motivos o del proceso legislativo que las originó, sino que el juzgador debe dilucidar su constitucionalidad a la luz del propio contenido de la norma y de lo ahí plasmado por el legislador, de tal forma que resulte factible entender los tratos preferenciales o distinciones establecidos para diversos sujetos del impuesto, en la medida de que ello obedezca a razones objetivas y notorias que evidencien la justificación del trato diferenciado previsto en la ley.

"En el caso, al establecerse una tasa preferencial a los denominados 'taxis', palabra que entraña un concepto de fácil identificación y que se encuentra directamente vinculada con un servicio de transporte de personas, es evidente que puede deducirse del propio texto que el posible fin extrafiscal del trato diferenciado sea apoyar el sector público de transporte.

"De ahí que, antes de pasar al estudio de la disposición en comento, conviene precisar que con independencia de las razones vertidas en la exposición de motivos, se determinará si existen razones objetivas que puedan justificar que el trato diferenciado constituye un apoyo al sector público de transporte. En otras palabras, para determinar la inconstitucionalidad del precepto, más adelante se deberá demostrar que el trato diferenciado a los vehículos denominados 'taxis' no se encuentra justificado, desde una perspectiva objetiva y notoria conforme al texto de la disposición normativa.

"Dicho lo anterior, conviene precisar el contenido de los artículos, cuya inconstitucionalidad reclama la parte quejosa y donde, según dice, se da un trato preferencial injustificado por el legislador:

"...

"Como puede desprenderse del contenido de los numerales reseñados, en ellos se establecen diversas reglas para calcular el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, en lo que trasciende, respecto de automóviles nuevos

destinados al transporte de más de quince pasajeros, o efectos, cuyo peso bruto vehicular sea menor a quince toneladas y para automóviles nuevos que cuenten con placas de servicio público de transporte de pasajeros y los denominados 'taxis', el impuesto será la cantidad que resulte de aplicar el 0.245% al valor total del automóvil.

"Además, lo anterior permite evidenciar que dichos artículos establecen una tasa variable para todos los automóviles, misma que se va incrementado conforme al valor del vehículo; sin embargo, en lo que ahora cobra relevancia, para los vehículos denominados 'taxis', el impuesto se determinará al aplicar una tasa fija del 0.245% al valor total del vehículo.

"Por tanto, se advierte un trato diferenciado al disponerse una tasa fija menor a los propietarios o usuarios de vehículos tipo 'taxis' (0.245%), para el cálculo y determinación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos para el año dos mil once, respecto del resto de los contribuyentes, entre los que se encuentra el quejoso, propietario de vehículo nuevo, con tasa más elevada (3.0%).

"Como se anticipó, no se desprenden elementos objetivos que permitan justificar el trato diferenciado dado a los propietarios de los vehículos denominados 'taxis', respecto de los demás sujetos del tributo, pues aun cuando el legislador está facultado –y en algunos casos obligado– a establecer tratos diferentes que pudieran obedecer a cuestiones de política fiscal o a un fin extrafiscal, de los numerales en cita no es posible apreciar dichas cuestiones, así como tampoco de la discusión y dictamen que generó la creación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos en el Estado de Nuevo León.

"Es así, pues de la exposición de motivos relativa a la reforma que introdujo el mencionado tributo en la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, visible en el Diario de los Debates, identificado con el número 163-LXXII S.O. de quince de diciembre de dos mil diez, se expuso lo siguiente:

"'… Por otro lado, destaca la modificación de diversos artículos actualmente derogados, adicionando un capítulo quinto «Del impuesto sobre tenencia y uso de vehículos» y los artículos 118 al 138, resultando en la transformación del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, en una contribución estatal, en los mismos términos que contempla la legislación federal, con el objeto de fortalecer las finanzas estatales sin incrementar la carga fiscal a los contribuyentes, al tratarse de un impuesto al que está sujeto el ciudadano. Esta transición del impuesto federal a local permite la posibilidad de que en el ámbito estatal se puedan explorar esquemas de apoyo a la población que permitan ir reduciendo en forma significativa el impacto de este gravamen,

sin causar perjuicio a los programas de la administración pública estatal y municipal, pues la recaudación de este impuesto garantiza el cumplimiento de los fines propios del Estado sin interrupción alguna …'

"De dichas manifestaciones del legislador local se observa que el impuesto que ahora se tilda de inconstitucional, se impuso como resultado de una 'transformación' del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos vigente hasta el ejercicio fiscal dos mil diez, para pasar a ser una contribución estatal; determinación que aparentemente obedeció al propósito de fortalecer las finanzas estatales, sin incrementar la carga fiscal a los contribuyentes; esto, en los mismos términos que contemplaba la legislación federal.

"Como puede apreciarse, no puede justificarse el trato diferenciado establecido en los numerales en cuestión, conforme a lo sostenido respecto de la legislación federal, pues como se evidencia, por una parte, los numerales no reflejan por sí la justificación para distinguir en la entidad el tratamiento dado a los propietarios o usuarios de vehículos tipo 'taxis' y, por otra, de los razonamientos expresados por el legislador estatal, no aparecen consideraciones o motivos que permitan obtener una base objetiva del porqué se imponía y recaudaba el impuesto en iguales términos que aquellos previstos en la legislación federal; esto es, con los mismos tratos y distinciones ahí previstos; tratos diferenciales que obedecieron a causa objetivas y con fines específicos, mismos que pueden o no imperar o subsistir en la realidad del Estado.

"De esta manera, en el caso particular, la imposición del tributo por parte del legislador estatal derivó, en principio, de lo establecido en el decreto emitido el veintiuno de diciembre de dos mil siete, donde se estipuló la abrogación de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos Federal, y se previó que los Estados que desearan retomar el impuesto de mérito, podían hacerlo, incluso antes de la fecha en que habría de desaparecer la contribución federal.

"Así, si bien el legislador local quedó expedito para retomar el impuesto en cuestión, no menos cierto es, que ello no lo eximía de cumplir con las obligaciones mínimas correspondientes a justificar los términos en que se llevaría a cabo el cálculo del tributo, puesto que no debe confundirse la voluntad expresada por crear un impuesto local que anteriormente se establecía como federal, con la obligación de exponer, al menos, el porqué se fincaba en iguales términos que los previstos en la normatividad federal.

"Lo anterior, en atención a que en el caso, no se comparte la idea de que exista una 'transformación' del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos,

ya que dicha figura no se encuentra prevista como tal en la Constitución del Estado de Nuevo León, ni en los reglamentos y demás disposiciones relativas al Poder Legislativo Estatal; de ahí que si estamos ante la creación de una contribución, el legislador, debe, al menos, exponer las razones por las que justifica cualquier trato preferencial, ya que si bien dicho tratamiento no está prohibido, lo cierto es que debe encontrar justificación, ya sea en la exposición de motivos o debates correspondientes; o bien, excepcionalmente, desprenderse del propio contenido de la norma cuestionada, o; en última instancia, el Tribunal Constitucional debe verificar si existen o no.

"En el caso que nos ocupa, de las consideraciones advertidas en el diario de debates correspondiente al decreto donde se propuso la creación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, sólo aparecen razones que justifican, en todo caso, la imposición del tributo como estatal, puesto que el hecho de que se hubiese precisado por el legislador que ello obedecía a una 'transformación' en iguales términos que la legislación federal, con el objeto de fortalecer las finanzas públicas, sin incrementar la carga fiscal de los contribuyentes pues se trataba de un impuesto que ya venía pagándose, sólo revela la justificación de la contribución ahora estatal, pero es insuficiente para obtener mayor información acerca de los motivos o razones que orillaron al legislador para otorgar tratamientos idénticos a los previstos en la norma federal para el cálculo del impuesto respecto de diversos sujetos.

"Inexistencia de razones objetivas del trato diferenciado. Conforme ya se había precisado, de acuerdo con los criterios de nuestro Más Alto Tribunal, los órganos de control de constitucionalidad, para verificar si una norma se apega al marco constitucional, cuando se establece un trato distinto o preferencial, debe analizar los trabajos legislativos (siempre y cuando se hayan expresado razones para justificar la diferencia) y, en su caso, analizar la norma objetiva, para verificar si las razones dadas por el legislador son objetivas, o, si existen motivos que justificarían ese trato diferencial.

"Nuestro Alto Tribunal, al fallar la contradicción de tesis 6/2007-PL, entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas, el once de marzo de dos mil diez, se pronunció de la siguiente manera:

"'En el orden de ideas expuesto, si corresponde a la autoridad legislativa, en los casos que así proceda, emitir normas que establezcan categorías de contribuyentes (es decir, fijar tratos diferenciados entre quienes se encuentren en una misma hipótesis de hecho), y a las autoridades jurisdiccionales competentes analizar los méritos de tales normas a la luz de los principios constitucionales y atento a los argumentos expuestos por los interesados a efecto

de determinar si resultan o no contrarias a la Ley Fundamental, es claro que la ausencia de razones en el proceso legislativo tendentes a justificar dicho trato diferenciado, si bien no es deseable, de ninguna manera impide que se lleve a cabo el examen respectivo en sede constitucional. Esto es así, pues el juzgador, como perito en derecho, puede desentrañar el sentido de las normas y determinar fundadamente si resultan o no contrarias a los postulados fundamentales.

"'Ahora bien, si se toma en cuenta el principio general de que toda ley lleva en sí misma la presunción de constitucionalidad (pues es propio de los cuerpos legislativos emitir los ordenamientos jurídicos dentro del orden previsto constitucionalmente) y si, además, se considera que el legislador es racional en la medida en que en su ejercicio dota de sentido a todas y cada una de las normas que integran un ordenamiento legal (esto es, se acepta que el legislador por regla general no elabora disposiciones ociosas o repetitivas), es válido concluir que la ausencia de motivación en un proceso legislativo del que deriva una norma que confiere un trato diferenciado, no implica necesariamente que el legislador haya sido caprichoso o arbitrario. Esto es así, pues dada la complejidad de la producción normativa puede suceder que se hayan tenido en cuenta diversos motivos justificantes que no hayan sido debidamente plasmados en el proceso legislativo. Sostener lo contrario conduciría al extremo de que cualquier norma que estableciera un trato especial y que careciera de motivación específica, indefectiblemente sería inconstitucional, con lo que se desconocería que es la falta de razones objetivas que justifiquen el trato desigual y no la ausencia de motivación específica lo que hace que una norma de esa naturaleza sea contraria al Texto Fundamental. Tan es así que, como quedó apuntado, este Alto Tribunal ya aceptó que la justificación puede encontrarse en el texto de la propia norma.

"'La afirmación contenida en el párrafo precedente se robustece si se considera que este Alto Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de normas que, aun cuando contienen una abundante motivación específica, ésta se califica como irracional o caprichosa y, al contrario, ha declarado la constitucionalidad de preceptos que aun cuando carecen de justificación concreta resultan razonables y objetivos por cuanto al trato desigual que confieren, pues tal justificación puede encontrarse en el texto de los propios preceptos.

"'En congruencia con lo anterior, este Alto Tribunal considera que si en un juicio de garantías se controvierte una norma por estimar que es contraria al principio de equidad tributaria (por conferir un trato diferenciado a contribuyentes que se encuentran en hipótesis de hecho similares) tomando en cuenta que el examen correspondiente se hará a la luz de los principios cons-

titucionales y atento a los argumentos expuestos por los quejosos, lo que procede, a efecto de lograr equilibrio procesal entre las partes, es analizar los argumentos que la autoridad legislativa exponga en el informe justificado tendentes a evidenciar las razones que justifican el trato desigual que confiere la norma. Es importante mencionar que con tal forma de proceder no se genera perjuicio alguno a los contribuyentes, toda vez que sus argumentos serán examinados exhaustivamente. Además, con esa manera de actuar se dota a los justiciables de seguridad jurídica, pues se logra un mejor control de la regularidad constitucional en la medida en que el órgano jurisdiccional competente contará con mayores elementos de juicio, lo que le permitirá adoptar una determinación de mayor rigor técnico y jurídico, máxime cuando es el órgano creador de la norma –es decir, el que mejor conoce los motivos que se tuvieron en cuenta para su emisión– el que aporta elementos para hacer un análisis constitucional más completo.'

"La ejecutoria anterior originó las siguientes jurisprudencias:

"'NORMA TRIBUTARIA. SUPUESTO DE EXCEPCIÓN EN EL QUE NO SE REQUIERE QUE LA AUTORIDAD EMISORA EXPONGA LOS ARGUMENTOS QUE JUSTIFICAN EL TRATO DIFERENCIADO QUE AQUÉLLA CONFIERE.'[3]

"'NORMAS TRIBUTARIAS QUE ESTABLECEN UN TRATO DIFERENCIADO ENTRE CONTRIBUYENTES QUE SE UBICAN EN CIRCUNSTANCIAS SIMILARES. LAS RAZONES TENDENTES A EXPLICARLO PUEDEN EXPONERSE EN EL INFORME JUSTIFICADO.'[4]

"Entonces, en términos de lo expuesto, la razón para declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada no se generaría, con exclusividad, por haberse justificado un trato con base en una exposición de motivos de una norma perteneciente a otro orden normativo, tampoco sería sostenible esa inconstitucionalidad basada en la 'falta de motivos' del legislador (ausencia en la exposición o trabajos legislativos); pues el órgano de control de constitucionalidad tiene la obligación de calificar o verificar si las razones que hay son válidas y, ante la ausencia de razones, analizar si el trato diferencial en sí se justifica o no, sobre bases objetivas y razonables.

---

[3] Registro digital: 164751. Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 5, tesis P./J. 36/2010, jurisprudencia, materia administrativa.
[4] Registro digital: 164749. Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 6, tesis P./J. 35/2010, jurisprudencia, materia administrativa.

"Motivos de trato diferencial, eventualmente, pueden exponerse en el informe justificado. La existencia de la jurisprudencia antes mencionada permite, en última instancia, defender la constitucionalidad de la norma en el informe justificado, no obstante la obligación del órgano constitucional de calificar las razones que expresa para justificar el trato diferencial.

"Pero sólo pueden atenderse las razones propuestas por el órgano legislativo, ya que es el único que puede plantear y configurar tratos preferenciales en materia de contribuciones. Así se advierte de la ejecutoria origen de la jurisprudencia invocada.

"'En congruencia con lo anterior, este Alto Tribunal considera que si en un juicio de garantías se controvierte una norma por estimar que es contraria al principio de equidad tributaria (por conferir un trato diferenciado a contribuyentes que se encuentran en hipótesis de hecho similares), tomando en cuenta que el examen correspondiente se hará a la luz de los principios constitucionales y atento a los argumentos expuestos por el quejoso, lo que procede, a efecto de lograr equilibrio procesal entre las partes, es analizar los argumentos que la autoridad legislativa exponga en el informe justificado tendentes a evidenciar las razones que justifican el trato desigual que confiere la norma. Es importante mencionar que con tal forma de proceder no se genera perjuicio alguno a los contribuyentes, toda vez que sus argumentos serán examinados exhaustivamente. Además, con esa manera de actuar se dota a los justiciables de seguridad jurídica, pues se logra un mejor control de la regularidad constitucional en la medida en que el órgano jurisdiccional competente contará con mayores elementos de juicio, lo que le permitirá adoptar una determinación de mayor rigor técnico y jurídico, máxime cuando es el órgano creador de la norma –es decir, el que mejor conoce los motivos que se tuvieron en cuenta para su emisión– el que aporta elementos para hacer un análisis constitucional más completo.

"'No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que existen diversos criterios en los que se ha afirmado que el informe justificado no integra la litis en el juicio de amparo y que, por tanto, los argumentos que en él se expongan no deben considerarse salvo, que estén dirigidos a demostrar alguna causal de improcedencia o sobreseimiento (tomando en consideración que su estudio es de orden público). Asimismo, no se desconocen las tesis jurisprudenciales que determinan que la autoridad responsable, al rendir su informe justificado, no puede variar o mejorar los fundamentos y motivación del acto reclamado, pues éstos deben contenerse en el propio acto.

"'Sobre el particular, debe decirse que tales criterios están dirigidos a actos materialmente administrativos o jurisdiccionales que, según se dijo, para satisfacer los requisitos de fundamentación y motivación deben contener el precepto legal aplicable al caso y los motivos o razones particulares que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso. Sin embargo, como se vio, tratándose de actos legislativos los mencionados requisitos cobran un significado distinto en la medida en que la motivación se tiene por satisfecha cuando aquéllos se refieren a relaciones sociales que exigen ser reguladas, sin que ello implique que cada precepto deba ser materia de una motivación específica. Luego, si el Poder Legislativo no está constitucionalmente obligado a exponer una motivación específica y concreta para cada precepto, es claro que se le debe dar oportunidad de exponer los argumentos correspondientes en el informe justificado, mismos que deberán ser atendidos por el juzgador. Sostener lo contrario implicaría dejar inaudita y en estado de indefensión a la autoridad legislativa pues, por una parte, se le exime de la obligación de aportar motivación específica en el proceso legislativo que culmina con un ordenamiento legal y, por otra parte, se haría caso omiso de las razones justificantes que aporta en el juicio en el que dicho ordenamiento se controvierte.

"'Conviene precisar que este cuerpo colegiado ya había considerado que la autoridad legislativa, al rendir su informe justificado en el juicio de amparo en el que se controvirtiera la constitucionalidad de una norma que estableciera un trato diferenciado, expusiera las razones tendentes a justificar dicho trato, mismas que deberían ser examinadas por el juzgador de garantías. Tan es así, que fue el Alto Tribunal el que, al resolver el juicio de amparo 474/2001 examinó los argumentos expuestos por la mencionada autoridad en el referido informe. Para corroborar este aserto conviene citar, en lo conducente, la sentencia que se emitió en dicho asunto que dice'

"En este caso, la autoridad responsable legislativa no acudió a la revisión, dado que el sentido ninguna lesión jurídica le causó; sin embargo, en términos de lo ordenado por la jurisprudencia, este órgano constitucional tiene la obligación de definir si el trato diferencial está justificado, incluso, como se dijo, con independencia de la existencia o no de razones que motiven ese actuar legislativo.

"Ahora, al verificar las razones que expresó la autoridad legislativa en el informe, se aprecia que sólo hace mención al numeral 31, fracción IV, de la

Constitución Federal, de forma dogmática, así como que citó las jurisprudencias relacionadas con la el tributo similar de orden federal, circunstancia que, automáticamente, dada la argumentación que se utiliza en esta ejecutoria, es inoperante, pues las razones deben existir en la exposición de motivos correspondiente al orden jurídico normativo del que dependa la contribución y, en todo caso, debe evaluarse si el trato preferente en sí mismo está justificado.

"Aspecto que, como se ha venido diciendo, no encuentra apoyo sólido y objetivo dada la inexistencia de hechos notorios sobre la situación económica y social que impera en el Estado respecto de las condiciones actuales del servicio público de transporte que brindan los vehículos denominados taxis.

"Además, como también ya se expuso, no hay motivos para ese trato distinto, ni se advierten de manera objetiva, pues la distinción entre sujetos que realizan el mismo hecho imponible, sin causa justificada, hace que la norma sea desigual o discriminatoria.

"En adición, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, en materia federal, consideró justificado el trato preferencial a favor de los vehículos denominados taxis, tiene su fundamento en la exposición de motivos que precedió al surgimiento de la ley; es decir, nuestro Más Alto Tribunal sólo convalidó y ratificó las razones del legislador federal para hacer esa distinción, concretamente, encontró que esa distinción respetaba el marco normativo constitucional porque la diferencia tuvo como razón de ser el incentivo que la autoridad democrática quiso otorgar al transporte público nacional.

"La tesis en comento es la siguiente:

"'TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS. EL ARTÍCULO 15-B DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL ESTABLECER UN TRATO DISTINTO PARA SU PAGO TRATÁNDOSE DE PROPIETARIOS DE VEHÍCULOS CON PERMISO PARA PRESTAR EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS Y LOS DENOMINADOS «TAXIS», NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2004).—Conforme al citado principio constitucional, el legislador debe crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, siempre y cuando éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para afectar a individuos pertenecientes a un universo de causantes. En ese sentido, el artículo 15-B de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, vigente en 2004, al establecer un tratamiento preferencial para el pago de dicho impuesto, entre los propietarios de vehículos con permiso para prestar el servicio público de transporte de pasajeros y los denominados

«taxis» y aquellos que los utilicen para un fin diverso, no transgrede el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que existen razones objetivas que justifican ese trato diferenciado, pues éste obedece al propósito de apoyar la reactivación del transporte y promover un oportuno cumplimiento en el pago del impuesto respectivo.'[5]

"Lo anterior se puede constatar con las ejecutorias que dieron origen a las tesis citadas, porque se advierte que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que las razones dadas por el legislador, en la exposición de motivos, para justificar la diferencia de trato, eran objetivas y razonables:

"'… 5. Nuevas tasas para el fomento de actividades.

"'Con el propósito de apoyar la reactivación de la actividad del transporte y promover un oportuno cumplimiento en el pago del impuesto sobre tenencia, se propone reducir en 50 por ciento las tasas que se aplican a los vehículos destinados al transporte de carga y pasajeros.

"'En este orden de ideas, se pone de manifiesto que el tratamiento preferencial que establece el precepto combatido para los propietarios de vehículos con permiso para prestar el servicio público de transporte de pasajeros y los denominados «taxis» obedece al propósito de apoyar la reactivación de la actividad del transporte y promover un oportuno cumplimiento en el pago del impuesto sobre tenencia.

"'Por tal motivo, al existir razones objetivas para justificar el diverso tratamiento fiscal que prevé la ley para los propietarios de vehículos con permiso para prestar el servicio público de transporte de pasajeros y los denominados «taxis», resulta que el artículo 15-B de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, vigente en dos mil cuatro, no transgrede en modo alguno la garantía de equidad, que prevé la fracción IV del artículo 31 constitucional …

"'Consulta: No. de registro digital: 18989. Novena Época. Primera Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, agosto de 2005, página 262. Amparo en revisión 1668/2004.'

---

[5] Novena Época. Registro digital: 177427. Primera Sala. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, agosto de 2005, materias constitucional y administrativa, tesis 1a./J. 99/2005, página 261.

"'Con similar base legal se emitieron, con posterioridad a la tesis indicada, los siguientes criterios.

"'«TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN IV, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL OTORGAR UN TRATO PREFERENCIAL A LOS PROPIETARIOS DE AUTOMÓVILES CON PERMISO PARA PRESTAR EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS Y LOS DENOMINADOS TAXIS, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2005).». Novena Época. Registro digital: 176440. Segunda Sala. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, diciembre de 2005, materias constitucional y administrativa, tesis 2a. CXXX/2005, página 408.

"'«TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS. LOS ARTÍCULOS 5o., FRACCIONES I Y IV, Y 15-C DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL ESTABLECER UN TRATO DIFERENCIADO A LOS PROPIETARIOS DE VEHÍCULOS CON PERMISO PARA PRESTAR EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS, TAXIS Y AUTOMÓVILES BLINDADOS, NO TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2003).» Novena Época. Registro digital: 177423. Pleno. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, agosto de 2005, materias constitucional y administrativa, tesis P. XXXII/2005, página 23.'

"De esta manera, se pone de manifiesto que el trato diferencial justificado, a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo su base en la exposición de motivos de una norma federal, cuya ámbito espacial de validez era amplio (todo el territorio nacional), sin que ello, como se ha sostenido en esta ejecutoria, implique que esas razones deban asumirse de facto para justificar en el Estado de Nuevo León, una desigualdad normativa en materia tributaria, máxime, como se ha dicho, cuando este tribunal observa que no existen motivos evidentes, relevantes, significativos, para hacer la distinción impositiva favoreciendo un sector específico de la población estatal.

"Sobre dicho punto es importante destacar que no puede perderse de vista que las razones dadas por el legislador federal obedecieron a situaciones de carácter nacional, vistas desde un punto general que intenta abarcar a las mayorías en el país, puesto que sus normas no se limitan a un grupo o entidad determinado, sino que cubrirán la totalidad de los gobernados; de ahí que en el caso, el juzgador no podía acudir a los criterios sostenidos respecto a la legislación federal para justificar las medidas o métodos establecidos para el cobro del impuesto en el Estado y menos aún, a la exposición de motivos del Congreso de la Unión de diez de noviembre de mil novecientos noventa y siete, pues como se ha vislumbrado, las razones que ahí se contuvieran obedecieron a situaciones atinentes a las necesidades de la totalidad de la población y no a un Estado en particular.

"Por ello, si el órgano legislativo del Estado de Nuevo León, consideró prudente retomar el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos que anteriormente tenía el carácter de federal, así como la forma para su cálculo y los tratos diferenciales ahí establecidos, era menester que expresara, por lo menos, las razones por las que consideraba aplicables dichas cuestiones, lo que como se ha expuesto, no aconteció en la especie.

"Sin que, por otra parte, como ya se anticipaba, se adviertan razones objetivas de los propios numerales cuestionados que puedan justificar el trato preferencial otorgado a los tenedores o usuarios de vehículos tipo 'taxis', pues la prestación del servicio de transporte por medio de los vehículos denominados 'taxis' es una actividad que no beneficia a la población general usuaria del transporte público.

"Lo anterior es así, ya que con base en la realidad económica y social del Estado, por su costo, el servicio de transporte que se ofrece por medio de los 'taxis' constituye un servicio suntuario al que sólo tiene acceso un sector minoritario de la población, el que no puede considerarse que se constituya como marginal, de modo que el trato preferencial en el pago del impuesto o tenencia de vehículos no se justifica por considerar que tenga como fin extrafiscal, el apoyo al sector público dedicado a la prestación del servicio del mencionado transporte.

"En efecto, cuando la población residente en el Estado de Nuevo León carece de un bien mueble para trasladarse de un lugar a otro, habitualmente recurre a los medios de transporte que se caracterizan por la movilidad colectiva de pasajeros y que, por ende, tienen un costo mucho menor por los recorridos, como lo es el metro (sistema de transporte colectivo a base de vehículos eléctricos que conforman entre sí un tren que circula por un viaducto), así como el servicio de transporte urbano tradicional (aquel que se presta en autobuses, midibuses y microbuses dentro de los límites de un centro de población o áreas conurbadas), principalmente.

"Mientras que para el transporte urbano tradicional de radial y midibús panorámico (con o sin aire acondicionado), la tarifa ordinaria al pagar en efectivo es de $10.00 (diez pesos 00/100 moneda nacional), en cambio para el transporte público de alquiler (taxi), la tarifa ordinaria diurna (la cual se cita de manera ejemplificativa), por kilómetro recorrido es de $4.70 (cuatro pesos 70/100 moneda nacional).[6]

[6] Gobierno del Estado de Nuevo León. Tarifas del transporte público para el 2013. nl.gob.mx. Disponible en: ‹http://www.nl.gob.mx/?P=tarifa_2012› Consulta: junio 26, 2014.

"Por ejemplo, utilizando el servicio de transporte urbano tradicional, para realizar un recorrido de diez kilómetros tomando la ruta radial 020 (veinte), Venustiano Carranza-Clouthier (cuya longitud es de veintinueve kilómetros)[7] el usuario debe pagar $10.00 pesos (diez pesos 00/100 moneda nacional) –si realiza el pago en efectivo–, mientras que, por realizar el mismo recorrido utilizando el servicio de taxi, el monto a pagar se elevaría a $47.00 (cuarenta y siete pesos 00/100 moneda nacional), conforme a las tarifas indicadas anteriormente; ello sin tomar en cuenta que en el servicio de transporte urbano tradicional la tarifa se disminuye cuando se cubre a través de la tarjeta de prepago (conocido públicamente como tarjeta 'feria'), así como en el caso de tarifas preferenciales para estudiantes y personas de la tercera edad.

"De la misma forma, utilizando el servicio de transporte denominado 'metro' (cuya longitud en servicio según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para marzo del presente año es de treinta y dos kilómetros),[8] la tarifa es mucho menor, ya que para recorrer una distancia de diez kilómetros hay que pagar una tarifa en efectivo a una cuota única de $4.50 (cuatro pesos 50/100 moneda nacional), ello sin tomar en cuenta la posibilidad de utilizar el sistema transmetro para diversificar los recorridos.[9]

"En ese contexto, ante el contraste manifiesto que existe entre el precio del servicio de transporte de alquiler (taxi), y los principales sistemas de transporte colectivo, este Tribunal Colegiado estima que aunque el servicio de 'taxi' es catalogado formalmente como un servicio de transporte público, lo cierto es que, conforme a la realidad económica y social del Estado, constituye un servicio suntuario al que no tiene acceso el general de la población usuaria del transporte público, por lo que no es posible ni evidente que el posible fin extrafiscal del trato diferenciado que aquí se analiza se traduzca en un apoyo al sector público de transporte.

"En efecto, en vez de hacer más barato y accesible el transporte público (en aras de beneficiar al correspondiente sector), el trato diferenciado provoca un beneficio injustificado para los individuos y para las empresas privadas que desarrollan esta actividad económica, los cuales no se encuentran en una situación objetiva y materialmente distinta del resto de la población propietaria de los vehículos que transitan en el Estado –como lo es el caso de la quejosa–.

---

[7] Gobierno del Estado de Nuevo León. Mapa interactivo de rutas de transporte urbano. nl.gob.mx. Disponible en: ‹http://www.nl.gob.mx/?P=aet_mapa_rutas_interactivo› Consulta: junio 26, 2014.
[8] Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Banco de Información económica: principales características del transporte colectivo en Monterrey. inegi.org.mx. Disponible en: ‹http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/› Consulta: junio 26, 2014.
[9] Gobierno del Estado de Nuevo León. Sistema Transmetro. nl.gob.mx. Disponible en: ‹http://www.nl.gob.mx/?P=transmetro_principal› Consulta: junio 22, 2014.

"Sin que sea óbice a lo anterior que para prestar este servicio los concesionarios deben realizar diversas erogaciones por consecuencia de trámites administrativos, tales como la obtención de una concesión, placas especiales, revisiones periódicas, entre otras, porque ello se debe precisamente a que dichos gastos los realizan para estar en posibilidad de prestar un servicio de transporte por personas con fines de lucro, ganancia que no obtiene el resto de la población tenedora o propietaria de los automóviles que transitan por el Estado.

"Sin que obste a lo anterior, la existencia de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 63/2012 (10a.),[10] emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"'IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS. EL ARTÍCULO 122, FRACCIÓN II Y ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2011).—El citado precepto, al establecer que para los automóviles nuevos destinados al transporte de más de 15 pasajeros o de efectos cuyo peso bruto vehicular sea menor a 15 toneladas, dentro de los cuales se incluyen los vehículos pick up, el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos será la cantidad que resulte de aplicar el 0.245% al valor total del automóvil, mientras que en el caso de automóviles nuevos destinados al transporte de hasta 15 pasajeros dicho impuesto será la cantidad que resulte de aplicar al valor total del vehículo la tarifa que el propio numeral señala, no transgrede el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que existen elementos objetivos que justifican la diferencia de trato, como es el propósito de apoyar al sector integrado por vehículos destinados al transporte de más de 15 pasajeros o para el transporte de efectos, aun cuando la norma atienda sólo al tipo y a las características propias del vehículo, pues no puede pretenderse que se tome en cuenta el fin que cada usuario o tenedor le dé, ya que se tornaría imposible para la autoridad determinar el uso que cada persona le otorgue.'

"Lo anterior, toda vez que en la citada jurisprudencia el Alto Tribunal se centró en el estudio del artículo 122, fracción II, último párrafo, de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, sólo por cuanto hacía al tema de la diferencia de trato para efectos del pago de tenencia o uso de vehículos respecto de automóviles nuevos destinados al transporte de más de quince pasajeros o de efectos, cuyo peso bruto vehicular fuera menor a quince toneladas, den-

[10] Número de registro digital: 2001346. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, Tomo I, agosto de 2012, página 638.

tro de los cuales se incluían los vehículos denominados 'pick up', y sobre lo cual determinó que existían elementos objetivos que justificaban tal diferencia, como lo era el apoyar al sector integrado por vehículos destinados al transporte de más de quince pasajeros y al transporte de efectos; supuestos que son distintos al que ahora se resuelve.

"En principio, tratándose del transporte de efectos, es evidente que se trata de una situación totalmente distinta, ya que el servicio de transporte de alquiler (taxi), es un servicio de transporte de personas, no de efectos. De manera simplificada, por sus características físicas los vehículos denominados taxis, no están destinados al transporte de efectos, como sí lo están los vehículos denominados 'pick up'.

"En segundo lugar, los vehículos destinados al transporte de más de quince pasajeros se encuentran en una situación objetiva y materialmente diferente frente a los vehículos denominados 'taxis', ya que a diferencia de estos últimos, los camiones, microbuses, autobuses integrales, y demás vehículos que, por sus características físicas, tienen la capacidad para transportar a más de quince pasajeros, son los idóneos para otorgar el servicio de transporte colectivo el cual, por su costo y conforme a las razones antes mencionadas, es un servicio de transporte al que sí tiene acceso en general la población usuaria del transporte público, por lo que en esos casos sí puede afirmarse que el fin extrafiscal sea el apoyo al sector público de transporte.

"De esta forma, ni aun por analogía se podría aplicar el criterio de mérito, pues se incurriría en una insuficiencia argumentativa, ya que aunque el Alto Tribunal estableció que el trato preferencial estaba justificado en el caso de los vehículos destinados al transporte de más de quince pasajeros por constituir un apoyo o incentivo al servicio de transporte público, es necesario determinar primero si el servicio otorgado por medio de los vehículos denominados 'taxis', es un transporte público en su aspecto material, no solamente formal, cuestión que aquí ya se desestimó, pues como antes se dijo, dicho servicio, conforme a la realidad económica y social de nuestro Estado, es un servicio suntuario, por su costo, al que, por inacceso a recursos económicos, no tiene a su alcance el general de la población usuaria del transporte público; de ahí que conforme a lo expuesto, el trato diferenciado aquí analizado no pueda tener como finalidad el apoyo al sector público de transporte.

"Concesión de amparo y efectos de la protección constitucional. En esas condiciones, se considera que el sistema tributario previsto en los artículos 122, 132 y 133 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León vigente en dos mil trece, al otorgar a los propietarios de los vehículos denominados 'taxis' un trato diferente respecto del resto de los sujetos ahí previstos, violenta el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV,

constitucional, pues no existe una base razonable y objetiva que pueda justificar ese trato diferenciado.

"Acorde con lo expuesto, al no encontrarse sustentado en bases objetivas el trato diferente previsto en los artículos citados, respecto de los propietarios o tenedores de vehículos tipo 'taxis', se viola la garantía de equidad tributaria consagrada en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución y, en consecuencia, dicho numeral deviene inconstitucional.

"Por todo lo anterior, este Tribunal Colegiado estima procedente revocar en la materia el fallo que se revisa y conceder el amparo solicitado respecto a la inconstitucionalidad de los artículos 122, 132 y 133 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, y en consecuencia, luego de aplicar al quejoso la tarifa que prevé la hipótesis legal en que se encuentran los 'taxis', vehículos respecto de los cuales los preceptos tildados de inconstitucionales otorgan trato preferencial, devolverle el importe de la cantidad que reste del total que había cubierto únicamente respecto del año dos mil trece.

"Similar criterio sostuvo este órgano jurisdiccional, al resolver los amparos en revisión 631/2011, 716/2011, 62/2012, 323/2012, 1/2013 y 194/2013, en sesiones plenarias de veintitrés de febrero, veintinueve de marzo y tres de mayo de dos mil doce, así como los tres últimos por ejecutoria de veintitrés de enero, veinticinco de abril y cinco de diciembre de dos mil trece. …"

Por otra parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 9/2014, en sesión de seis de marzo de dos mil catorce, por unanimidad de votos, determinó, en la parte atinente, lo siguiente:

"SEXTO.—Estudio de fondo. Los argumentos del único agravio del recurso de revisión, son infundados.

"Pues bien, la recurrente, en múltiples argumentos expuestos en su único agravio, refiere que el análisis efectuado por el Juez de Distrito, en relación al principio de equidad tributaria, resultan incorrectos; que no debía tomarse en cuenta la exposición de motivos relativa a la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, pues equivaldría a considerar que el Congreso de la Unión tuvo injerencia en el proceso legislativo correspondiente; que la reforma en vía de adición a la Ley de Hacienda debió ser materia de discusión y debates en la Legislatura de la entidad federativa, cuyo análisis debía circunscribirse a verificar si se justificó el tratamiento preferencial otorgado a los propietarios o poseedores de vehículos 'taxis', sin que se advirtiera justificación alguna; que la justificación expuesta por el legislador federal para otorgar ese trato distinto no es aplicable a la Ley de Hacienda del Estado de

Nuevo León, ya que la ley federal que contenía el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos fue derogada y en los artículos transitorios se precisa que los Mexicanos ya no cubrirían dicha contribución, siendo absurda la finalidad expuesta por el legislador federal de reactivar el transporte, para aplicarse en la ley estatal, que además ya no es vigente, incumpliéndose con el principio de equidad porque da un trato distintivo a los propietarios o poseedores de vehículos 'taxis', cuando están en una situación idéntica a la de los demás contribuyentes.

"Así es; este Tribunal Colegiado estima que el artículo 122, fracción II, de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, que otorga un trato diferenciado en cuanto al pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos a los prestadores de servicio de transporte denominados 'taxis', respecto al resto de los gobernados, no viola el principio de equidad tributaria, ya que de las mismas disposiciones se advierte que ese trato diferenciado obedece a un fin extrafiscal, consistente en reactivar la actividad del transporte público.

"Para justificar lo anterior, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la jurisprudencia 24/2000[11] del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.', en la que se explica que el principio de equidad presupone la igualdad, ante la misma ley tributaria, de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en consecuencia deben recibir un mismo trato; es decir, las normas tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en situación igual y desigual a los que se encuentren en una situación diversa.

"Este principio constitucional, obliga a que no exista distinción entre hipótesis jurídicas que pueden considerarse iguales, sin que haya una justificación objetiva y razonable; es decir, consiste en evitar que existan normas que, destinadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan desigualdad como efecto de su aplicación, al generar un trato distinto en situaciones análogas o al propiciar efectos iguales sobre sujetos que se ubican en situaciones dispares, por lo que el legislador al crear una norma relativa a impuestos, no sólo tiene la facultad sino también la obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, se limita tal proceder a que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, es decir, tienen que ser susten-

[11] Novena Época. Registro digital: 192290. Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, marzo de 2000, materias constitucional y administrativa, tesis P./J. 24/2000, página 35. "IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL. …"

tadas en bases objetivas que justifiquen el trato diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.

"A este respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que si de la simple lectura de una norma tributaria se advierte, prima facie, que está orientada a impulsar, conducir o desincentivar ciertas actividades o usos sociales, según sea considerados útiles o no para el desarrollo armónico del país, y los fines que pretende son fácilmente identificables en tanto se desprenden con claridad del propio precepto sin necesidad de hacer un complicado ejercicio de interpretación, es incuestionable que el juzgador puede sostener que el precepto relativo establece fines extrafiscales aunque sobre el particular no se haya hecho pronunciamiento alguno en la exposición de motivos o en el proceso legislativo respectivo.

"Lo anterior, en la tesis XXXIII/2007,[12] que dice textualmente:

"'FINES EXTRAFISCALES. NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LOS ESTABLEZCA.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que tratándose de actos de autoridad legislativa, el requisito de fundamentación se satisface cuando aquella actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere y la motivación se colma cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que deben regularse jurídicamente, sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran los ordenamientos deban ser materia de una motivación específica, pues ello significaría una actividad materialmente imposible de llevar a cabo. Ahora bien, si de la simple lectura de una norma tributaria se advierte, prima facie, que está orientada a impulsar, conducir o desincentivar ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no para el desarrollo armónico del país, y los fines que pretende son fácilmente identificables en tanto se desprenden con claridad del propio precepto sin necesidad de hacer un complicado ejercicio de interpretación, es incuestionable que el juzgador puede sostener que el precepto relativo establece fines extrafiscales aunque sobre el particular no se haya hecho pronunciamiento alguno en la exposición de motivos o en el proceso legislativo respectivo.'

[12] Registro digital: 170741. Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 20, tesis P. XXXIII/2007, tesis aislada, materia administrativa.

"En este contexto, resulta oportuno transcribir los preceptos cuya inconstitucionalidad reclama la quejosa:

"...

"De la transcripción de los artículos antes transcritos, se advierten los siguientes elementos del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos:

"• Sujeto. Las personas que posean uno o más vehículos adquiridos en el Estado de Nuevo León, o bien, que su domicilio fiscal se encuentre dentro del Estado.

"• Objeto. La posesión o propiedad de vehículos automotores en el Estado de Nuevo León.

"• Base. El valor total del vehículo o precio de enajenación al consumidor y tratándose de vehículos de hasta nueve años modelos anteriores, al aplicar los correspondientes factores de depreciación y actualización contenidos en los artículos 133 y 129, respectivamente.

"• Tasa o tarifa. Van desde 3.0% (tres por ciento) hasta el al 19.1% (diecinueve punto uno por ciento).

"• Periodo de pago. Los primeros tres meses del año.

"De lo anterior, se desprende que dichos artículos establecen una tasa variable para todos los automóviles, misma que se va incrementado conforme al valor del vehículo; sin embargo, para los vehículos denominados 'taxis' el impuesto se determina al aplicar una tasa fija del 0.245% al valor total del vehículo, de donde deriva un trato diferenciado al disponerse esa tasa fija menor, respecto del resto de los contribuyentes, cuya tasa inicial es de 3.0%, misma que se incrementa conforme el valor de la unidad, hasta alcanzar una tasa del 19.1% a pagar sobre el excedente del importe total del valor total del vehículo, conforme al límite inferior.

"Empero, este tribunal considera que de los artículos citados se desprende que el trato diferenciado dado a los propietarios de los vehículos denominados 'taxis', respecto a los demás sujetos del tributo, obedece a un fin extrafiscal, consistente en otorgar un beneficio a la clase trabajadora del Estado de Nuevo León, cuya actividad económica es el servicio de pasajeros en las unidades denominadas 'taxis'.

"Ello porque, el uso de los vehículos denominados 'taxis' va destinado al transporte público, cuyos propietarios, aparte de cubrir con la obligación del pago del impuesto, deben de cumplir también con diversas obligaciones como el pago de los permisos y derechos de concesión para la explotación del servicio correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 54, 55, 59 y 61 de la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León.[13]

"De ahí que, al ser el sector de transporte público un área prioritaria dentro del desarrollo económico del Estado, el legislador local consideró necesario su fomento a través del otorgamiento de una tarifa preferencial en el pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos a los prestadores del servicio público en su modalidad de alquiler.

"En este orden de ideas, si del propio texto de los artículos 122, 132 y 133 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, que otorgan el referido trato diferencial en cuanto al pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos a los prestadores de servicio de transporte denominados 'taxis', respecto al resto de los gobernados, se advierte el fin extrafiscal que justifica dicho tratamiento distintivo, es indiscutible que a ningún fin práctico llevaría analizar si el Juez de Distrito estuvo o no en lo correcto, al estimar que la justificación de dicho trato podría derivar de la exposición de motivos utilizada por el legislador federal, al reformar la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

"En cuanto al punto relativo a que de los artículos antes referidos se advierte el fin extrafiscal que justifica el tratamiento diferenciado utilizado por el legislador, criterio similar sostuvo este Tribunal Colegiado, al resolver el amparo en revisión 42/2013-III, en sesión del trece de junio de dos mil trece.

"SÉPTIMO.—Consecuencias del fallo. Al no haberse combatido el sobreseimiento decretado en la sentencia, por la parte recurrente; y al resultar infundado el único agravio relacionado con el fondo del asunto, lo que procede en el caso es dejar firme el referido sobreseimiento decretado en los considerandos tercero y quinto de la sentencia impugnada, y negar el amparo respecto de los actos reclamados consistentes en el artículo 122, fracción II, de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León. …"

[13] "Artículo 54. …"

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Conforme a diversos criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios dando preferencia a la decisión que conduzca a dar certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico y tomando en consideración que el problema radica en los procesos de interpretación adoptados por los tribunales contendientes.

Por ello, la existencia de una contradicción de tesis se da cuando se cumplen los siguientes requisitos:

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

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

El discernimiento expuesto deriva de los criterios jurisprudenciales sustentados por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 72/2010, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, Novena Época, página 7, registro digital: 164120; así como la diversa tesis aislada P. V/2011, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, julio de 2011, Novena Época, página 7, registro digital: 161666, la cuales respectivamente a la letra disponen lo siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado

por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas 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."

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE AUN CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO.—Esta Suprema Corte de Justicia

de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 72/2010, determinó que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho; sin que para determinar su existencia el esfuerzo judicial deba centrarse en detectar las diferencias entre los asuntos, sino en solucionar la discrepancia. Asimismo, en la tesis P. XLVII/2009, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.', esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que ante situaciones en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a dar certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. En esa medida, puede determinarse válidamente la existencia de una contradicción de tesis no obstante que los criterios sostenidos por los tribunales participantes deriven de problemas jurídicos suscitados en procedimientos o juicios de naturaleza distinta, siempre y cuando se trate, precisamente, del mismo problema jurídico."

Ahora bien, a fin de determinar si en el presente asunto se cumplen los requisitos que actualizan la existencia de una contradicción de tesis, es necesario exponer la síntesis de las consideraciones con base en las cuales los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sustentaron el sentido de sus resoluciones.

I. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 143/2014 de su índice, determinó:

• Que con apoyo en la causa de pedir, el motivo de disenso expuesto por los ahí recurrentes era fundado, pues era criterio del tribunal que no se advierten consideraciones objetivas que justifiquen el trato diferenciado previsto por los artículos 122, 132 y 133 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, a los tenedores o usuarios de vehículos destinados al servicio de transporte denominados "taxis", respecto del resto de los gobernados.

• Que no se puede acudir a la exposición de motivos de la legislación federal abrogada, para sostener ese trato diferenciado. Esto, en tanto que mediante el decreto por el que se abrogó la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos a partir del año dos mil doce, se determinó que las entidades federativas que así lo estimaran conveniente podrían establecer este tipo de contribución; lo que se entendió, implica que su establecimiento en las entidades federativas involucraría un nuevo proceso de creación de la norma

fiscal. De manera que, se estableció, no puede justificarse el trato diferenciado establecido en los numerales en cuestión, conforme a lo sostenido respecto de la legislación federal, pues de los razonamientos expresados por el legislador estatal, no aparecen consideraciones o motivos que permitan obtener una base objetiva del porqué se imponía y recaudaba el impuesto en iguales términos que aquellos previstos en la legislación federal; esto es, con los mismos tratos y distinciones ahí previstos; tratos diferenciales que obedecieron a causa objetivas y con fines específicos, los cuales pueden o no imperar o subsistir en la realidad del Estado.

• Y que, si bien el legislador local quedó expedito para retomar el impuesto en cuestión, no menos cierto es que ello no lo eximía de cumplir con las obligaciones mínimas correspondientes a justificar los términos en que se llevaría a cabo el cálculo del tributo, puesto que no debe confundirse la voluntad expresada por crear un impuesto local que anteriormente se establecía como federal, con la obligación de exponer, al menos, el por qué se fincaba en iguales términos que los previstos en la normatividad federal.

• Que aunado a lo anterior, si bien la autoridad legislativa al rendir su informe justificado en el juicio de amparo en el que se controvirtiera la constitucionalidad de una norma que estableciera un trato diferenciado, puede exponer las razones tendentes a justificar dicho trato, y que éstas deben ser examinadas por el juzgador de garantías; lo cierto es que en el caso, al verificar las razones que expresó la autoridad legislativa en el informe, se aprecia que sólo hace mención al numeral 31, fracción IV, de la Constitución Federal, de forma dogmática, así como que citó las jurisprudencias relacionadas con la del tributo similar de orden federal, circunstancia que tildó de inoperante dada la argumentación que se expuso en esa ejecutoria, pues las razones deben existir en la exposición de motivos correspondiente al orden jurídico normativo del que dependa la contribución y, en todo caso, debe evaluarse si el trato preferente en sí mismo está justificado.

• Que el anterior aspecto que no encuentra apoyo sólido y objetivo dada la inexistencia de hechos notorios sobre la situación económica y social que impera en el Estado respecto de las condiciones actuales del servicio público de transporte que brindan los vehículos denominados taxis. Y que sobre la disposición federal, el trato diferencial justificado, a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo su base en la exposición de motivos, razones que no deben asumirse de facto para justificar en el Estado de Nuevo León, una desigualdad normativa en materia tributaria, pues aquéllas obedecieron a situaciones atinentes a las necesidades de la totalidad de la población y no a un Estado en particular; y en su caso, el órgano legislativo

del Estado de Nuevo León debió expresar, por lo menos, las razones por las que consideraba aplicables dichas cuestiones, lo que no aconteció en la especie.

• Que por otra parte, de los propios numerales cuestionados no se advierten razones objetivas que puedan justificar el trato preferencial otorgado a los tenedores o usuarios de vehículos tipo "taxis", pues la prestación del servicio de transporte por medio de tales vehículos es una actividad que no beneficia a la población general usuaria del transporte público, ya que, por su costo, el servicio de transporte que se ofrece por estos constituye un servicio suntuario al que sólo tiene acceso un sector minoritario de la población; lo cual fue determinado mediante la constatación objetiva de los costos de los diversos medios de transporte con los que cuenta la entidad, como lo son, el transporte urbano tradicional o el "metro"; con lo cual, concluyó que no era posible ni evidente que el posible fin extrafiscal del trato diferenciado, consiste en un apoyo al sector público de transporte.

• Que no era óbice a lo anterior que para prestar este servicio los concesionarios deben realizar diversas erogaciones por consecuencia de trámites administrativos, tales como la obtención de una concesión, placas especiales, revisiones periódicas, entre otras, porque ello se debe precisamente a que dichos gastos los realizan para estar en posibilidad de prestar un servicio de transporte por personas con fines de lucro, ganancia que no obtiene el resto de la población tenedora o propietaria de los automóviles que transitan por el Estado.

• Y que, lo resuelto en la jurisprudencia 2a./J. 63/2012, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no era aplicable, pues se centró en el estudio del artículo 122, fracción II, último párrafo, de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, sólo por cuanto hacía al tema de la diferencia de trato para efectos del pago de tenencia o uso de vehículos respecto de automóviles nuevos destinados al transporte de más de quince pasajeros o de efectos, cuyo peso bruto vehicular fuera menor a quince toneladas, dentro de los cuales se incluían los vehículos denominados "pick up", y sobre lo cual determinó que existían elementos objetivos que justificaban tal diferencia, como lo era el apoyar al sector integrado por vehículos destinados al transporte de más de quince pasajeros y al transporte de efectos; supuestos que son distintos al que ahora se resuelve.

Así, con base en lo anterior, el órgano referido determinó que el sistema tributario previsto en los artículos 122, 132 y 133 de la Ley de Hacienda para el Estado de Nuevo León vigente en dos mil trece, al otorgar a los propietarios de los vehículos denominados "taxis" un trato diferente respecto del resto de

los sujetos ahí previstos, violenta el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, constitucional, pues no existe una base razonable y objetiva que pueda justificar ese trato diferenciado. Por lo cual, revocó el fallo en la materia de la revisión y concedió el amparo solicitado respecto a la inconstitucionalidad de los artículos 122, 132 y 133 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, para efecto de que, luego de aplicar a la parte quejosa la tarifa que prevé la hipótesis legal en que se encuentran los "taxis", vehículos respecto de los cuales los preceptos tildados de inconstitucionales otorgan trato preferencial, se le devolviese el importe de la cantidad que reste del total que había cubierto únicamente respecto del año dos mil trece.

II. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 9/2014, de su índice cronológico, determinó:

• Que el artículo 122, fracción II, de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, que otorga un trato diferenciado en cuanto al pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos a los prestadores de servicio de transporte denominados "taxis", respecto al resto de los gobernados, no viola el principio de equidad tributaria, ya que de las mismas disposiciones se advierte que ese trato diferenciado obedece a un fin extrafiscal, consistente en reactivar la actividad del transporte público.

• Que para sustentar lo anterior, había que considerar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que si de la simple lectura de una norma tributaria se advierte, prima facie, que está orientada a impulsar, conducir o desincentivar ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no para el desarrollo armónico del país, y los fines que pretende son fácilmente identificables en tanto se desprenden con claridad del propio precepto sin necesidad de hacer un complicado ejercicio de interpretación, el juzgador puede sostener que el precepto relativo establece fines extrafiscales, aunque sobre el particular no se haya hecho pronunciamiento alguno en la exposición de motivos o en el proceso legislativo respectivo.

• Que en el caso, de la propia norma pueden desprenderse los fines extrafiscales a que obedece el trato preferente: el uso de los vehículos denominados "taxis" va destinado al transporte público, cuyos propietarios, aparte de cubrir con la obligación del pago del impuesto, deben cumplir también con diversas obligaciones como el pago de los permisos y derechos de concesión para la explotación del servicio correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 54, 55, 59 y 61 de la Ley de Transporte para la

Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León. Por lo que, al ser el sector de transporte público un área prioritaria dentro del desarrollo económico del Estado, el legislador local consideró necesario su fomento a través del otorgamiento de una tarifa preferencial en el pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos a los prestadores del servicio público en su modalidad de alquiler.

• Que a ningún fin práctico llevaría analizar si el Juez de Distrito estuvo o no en lo correcto, al estimar que la justificación de dicho trato podría derivar de la exposición de motivos utilizada por el legislador federal, al reformar la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, en tanto del propio texto de los artículos 122, 132 y 133 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, se advierte el fin extrafiscal que justifica dicho tratamiento distintivo.

Con base en lo cual, el órgano de referencia, determinó negar el amparo respecto del acto reclamado consistente en el trato diferenciado del artículo 122, fracción II, de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

Ahora bien, una vez que han quedado relacionadas las posturas de los tribunales contendientes, ha lugar ahora a corroborar que en el caso se actualicen los requisitos de la existencia de contradicción en los criterios que refiere el denunciante.

En cuanto al primer requisito atinente al ejercicio interpretativo y arbitrio judicial, se tiene que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada en cuanto a si el trato diferenciado para la determinación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, previsto en la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, a los tenedores o usuarios de vehículos destinados al servicio de transporte denominados "taxis", respecto del resto de los gobernados, es o no violatorio del principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional. Ello se advierte en las resoluciones emitidas por dichos Tribunales Colegiados de Circuito, las cuales se detallaron, al explicar las posturas de cada uno de ellos.

Por su parte, en relación con el segundo requisito, relativo a la actualización de un razonamiento y diferencia de criterios; se considera que los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados de Circuito mencionados, existieron razonamientos que llevaron a la toma de decisiones distintas.

Esto, pues los tribunales contendientes adoptaron posiciones o criterios jurídicos discrepantes:

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, estimó que el trato diferenciado previsto por los artículos 122, 132 y 133 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, a los tenedores o usuarios de vehículos destinados al servicio de transporte denominados "taxis", resulta violatorio del principio de equidad tributaria, pues no se puede acudir a la exposición de motivos de una legislación federal para sostener ese trato diferenciado, aunado a que, con independencia de ello, no se advierte que esa distinción atienda a bases objetivas y razonables.

Mientras que, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, arribó a la conclusión de que el artículo 122, fracción II, de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, al otorgar un trato diferenciado en cuanto al pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos a los prestadores de servicio de transporte denominados "taxis", respecto al resto de los gobernados, no viola el principio de equidad tributaria, ya que de las mismas disposiciones se advierte que ese trato diferenciado obedece a un fin extrafiscal, consistente en reactivar la actividad del transporte público.

No pasa inadvertido que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, hizo la declaratoria de inconstitucionalidad respecto de los artículos 122, 132 y 133 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León (todos en cuanto establecen el tratamiento preferente para los usuarios o tenedores de los "taxis"); mientras que el diverso, Segundo Tribunal Colegiado de Circuito homólogo, en sus puntos resolutivos, únicamente determinó que se negaba el amparo respecto del primer dispositivo mencionado; esto, en atención al desenvolvimiento de cada uno de los asuntos.

Cobra relevancia tal cuestión, en tanto que los dispositivos 122, fracción II, primer párrafo y 133 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León establecen la mecánica para el pago del impuesto sobre tenencia y uso de vehículos para el Estado de Nuevo León, en diversos supuestos, como lo es, tratándose de automóviles nuevos y el correspondiente a los usados; así que la norma específicamente aplicada en cada caso, dependerá del supuesto en que se ubique la parte quejosa (sí acudió al juicio de amparo, en virtud del pago del impuesto de trato respecto de un automóvil nuevo o uno usado).

No obstante, según se verá más adelante, el tratamiento otorgado en la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León para ambos casos, automóviles

nuevos o usados, tratándose de los denominados "taxis", parte de la misma base preferente, que se establece en iguales términos (tasa de 0.245% al valor total del automóvil), tanto en el artículo 122, fracción II, primer párrafo, como en el 132, fracción II, primer párrafo, ambos de tal ordenamiento; de ahí que el análisis de la cuestión, en realidad se centra en lo dispuesto en tales numerales.

De manera que la discrepancia en las cuestiones fácticas de los asuntos, no obsta para que se determine que existe la contradicción de tesis, pues finalmente ambos órganos abordaron la misma cuestión, como se estableció, la relativa a si el tratamiento legal diferenciado en cuanto a la tasa del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos para el Estado de Nuevo León, respecto de los tenedores o usuarios de vehículos destinados al servicio de transporte denominados "taxis" y el resto de los sujetos del impuesto, es o no violatorio del principio de equidad tributaria.

Tema el anterior que, se insiste, debe ser analizado en la presente resolución, en tanto que según los criterios jurisprudenciales citados, el esfuerzo judicial no debe centrarse en detectar las diferencias entre los asuntos, sino en solucionar la discrepancia; en aras de dotar de uniformidad y seguridad jurídica al sistema de impartición de justicia, tal y como lo prevé la jurisprudencia 1a./J. 23/2010, 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, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.'. Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto 'contradictorio' ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del Estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, que es generar seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema

jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes."

Por tanto, de la confrontación de las consideraciones emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito mencionados, se llega a la conclusión de que **sí existe contradicción de tesis**, pues conforme a las ejecutorias invocadas se advierte que tanto el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa como el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, ambos del Cuarto Circuito, examinaron una misma cuestión jurídica, consistente en si el tratamiento diferenciado –más benéfico que respecto del resto de los contribuyentes– otorgado a los tenedores o usuarios de vehículos destinados al servicio de transporte denominados "taxis", atiende a bases objetivas y razonables, para determinar si con ello se respeta el principio de equidad tributaria; arribando a posiciones contrarias en ese aspecto.

De esta manera, la materia de la presente contradicción de tesis es determinar si la tasa preferente del impuesto sobre tenencia y uso de vehículos que se establece en el artículo 122, fracción II, primer párrafo, como en el 132, fracción II, primer párrafo, ambos de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León resulta violatoria del principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Estudio.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, por las razones que a continuación se exponen.

Habida cuenta que la materia de la presente contradicción de tesis gira en torno al acato del principio de equidad tributaria, conviene partir de lo

dispuesto en la jurisprudencia P./J. 24/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.",[14] en donde se explica que el principio de equidad presupone la igualdad, ante la misma ley tributaria, de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en consecuencia deben recibir un mismo trato; es decir, las normas tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en situación igual y desigual a los que se encuentren en una situación diversa.

Esto es, el principio constitucional de equidad tributaria obliga a que no exista distinción entre hipótesis jurídicas que pueden considerarse iguales, sin que haya, para esto, una justificación objetiva y razonable; en otras palabras, el principio de equidad consiste en evitar que existan normas que, destinadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan desigualdad como efecto de su aplicación, al generar un trato distinto en situaciones análogas o al propiciar efectos iguales sobre sujetos que se ubican en situaciones dispares.

Así, para cumplir con el principio de equidad tributaria, el legislador al crear una norma relativa a impuestos, no sólo tiene la facultad sino también la obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, se limita tal proceder a que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, es decir, tienen que ser sustentadas en bases objetivas que justifiquen el trato diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso **extrafiscales**.

---

[14] Novena Época. Registro digital: 192290. Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, marzo de 2000, materias constitucional y administrativa, tesis P./J. 24/2000, página 35. "IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.—De una revisión a las diversas tesis sustentadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, necesariamente se llega a la conclusión de que, en esencia, este principio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, implicando, además, que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales."

Al respecto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,[15] al emitir la tesis P. XXXIII/2007, determinó que si de la simple lectura de una norma tributaria se advierte, prima facie, que está orientada a impulsar, conducir o desincentivar ciertas actividades o usos sociales, según sea considerado útil o no para el desarrollo armónico del país, y los fines que pretende son fácilmente identificables en tanto se desprenden con claridad del propio precepto sin necesidad de hacer un complicado ejercicio de interpretación, es incuestionable que el juzgador puede sostener que el precepto relativo establece *fines extrafiscales* aunque sobre el particular no se haya hecho pronunciamiento alguno en la exposición de motivos o en el proceso legislativo respectivo.

Una vez precisado lo anterior, resulta oportuno transcribir el contenido de los preceptos normativos en que se contiene el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, del que deriva el trato desigual cuestionado, de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León:

"Artículo 122. Tratándose de automóviles, omnibuses, camiones y tractores no agrícolas tipo quinta rueda, el impuesto se calculará como a continuación se indica:

"I. En el caso de automóviles nuevos, destinados al transporte hasta de quince pasajeros, el impuesto será la cantidad que resulte de aplicar al valor total del vehículo, la siguiente:

---

[15] Registro digital: 170741. Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 20, tesis P. XXXIII/2007, tesis aislada, materia administrativa. "FINES EXTRAFISCALES. NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LOS ESTABLEZCA.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que tratándose de actos de autoridad legislativa, el requisito de fundamentación se satisface cuando aquella actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere y la motivación se colma cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que deben regularse jurídicamente, sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran los ordenamientos deban ser materia de una motivación específica, pues ello significaría una actividad materialmente imposible de llevar a cabo. Ahora bien, si de la simple lectura de una norma tributaria se advierte, prima facie, que está orientada a impulsar, conducir o desincentivar ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no para el desarrollo armónico del país, y los fines que pretende son fácilmente identificables en tanto se desprenden con claridad del propio precepto sin necesidad de hacer un complicado ejercicio de interpretación, es incuestionable que el juzgador puede sostener que el precepto relativo establece fines extrafiscales aunque sobre el particular no se haya hecho pronunciamiento alguno en la exposición de motivos o en el proceso legislativo respectivo."

"Tarifa

límite inferior	límite superior	Cuota fija	Tasa para aplicarse sobre el excedente del importe señalado en el límite inferior
$	$	$	%
De 0.01	a 526,657.78	0.00	3.0
Mayor de 526,657.78	a 1'013,523.64	15,799.73	8.7
Mayor de 1'013,523.64	a 1'362,288.13	58,157.06	13.3
Mayor de 1'362,288.13	a 1'711,052.62	104,542.74	16.8
Mayor de 1'711,052.62		163,135.16	19.1

"Tratándose de automóviles blindados, excepto camiones, la tarifa a que se refiere esta fracción se aplicará sobre el valor total del vehículo, sin incluir el valor del material utilizado para el blindaje. En ningún caso el impuesto que se tenga que pagar por dichos vehículos, será mayor al que tendrían que pagarse por la versión de mayor precio de enajenación de un automóvil sin blindaje del mismo modelo y año. Cuando no exista vehículo sin blindar que corresponda al mismo modelo, año o versión del automóvil blindado, el impuesto para este último, será la cantidad que resulte de aplicar al valor total del vehículo, la tarifa establecida en esta fracción, multiplicando el resultado por el factor de 0.80.

"II. Para automóviles nuevos destinados al transporte de más de quince pasajeros o efectos cuyo peso bruto vehicular sea menor a 15 toneladas y <u>para automóviles nuevos que cuenten con placas de servicio público de transporte de pasajeros y los denominados 'taxis', el impuesto será la cantidad que resulte de aplicar el 0.245% al valor total del automóvil</u>.

"Cuando el peso bruto vehicular sea de 15 a 35 toneladas, el impuesto se calculará multiplicando la cantidad que resulte de aplicar el 0.50% al valor total del automóvil, por el factor fiscal que resulte de dividir el peso bruto máximo vehicular expresado en toneladas, entre 30. En el caso de que el peso

sea mayor de 35 toneladas se tomará como peso bruto máximo vehicular esta cantidad.

"Para los efectos de esta fracción, peso bruto vehicular es el peso del vehículo totalmente equipado incluyendo chasis, cabina, carrocería, unidad de arrastre con el equipo y carga útil transportable.

"III. Tratándose de automóviles de más de diez años modelos anteriores al de aplicación de este capítulo, el impuesto se pagará a la tasa del 0%.

"Para los efectos de este artículo, se entiende por vehículos destinados a transporte de más de 15 pasajeros o para el transporte de efectos, los camiones, vehículos pick up sin importar el peso bruto vehicular, tractores no agrícolas tipo quinta rueda, así como minibuses, microbuses y autobuses integrales, cualquiera que sea su tipo y peso bruto vehicular. …"

"Artículo 132. Tratándose de vehículos de fabricación nacional o importados, a que se refieren los artículos 122, fracción II y 126 de la presente ley, así como de aeronaves, excepto automóviles destinados al transporte de hasta quince pasajeros, el impuesto será el que resulte de multiplicar el importe del impuesto causado en el ejercicio fiscal inmediato anterior por el factor que corresponda conforme a los años de antigüedad del vehículo, de acuerdo con la siguiente:

Tabla

Años de antigüedad	Factor
1	0.900
2	0.889
3	0.875
4	0.857
5	0.833
6	0.800
7	0.750
8	0.667
9	0.500

"El resultado obtenido conforme al párrafo anterior, se actualizará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 129 del presente capítulo.

"Tratándose de automóviles de servicio particular que pasen a ser de servicio público de transporte denominados 'taxis', el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos se calculará, para el ejercicio fiscal siguiente a aquel en el que se dé esta circunstancia, conforme al siguiente procedimiento:

"I. El valor total del automóvil se multiplicará por el factor de depreciación, de acuerdo al año modelo del vehículo, de conformidad con la tabla establecida en este artículo; y

"II. La cantidad obtenida conforme a la fracción anterior se actualizará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 del presente capítulo el resultado obtenido se multiplicará por 0.245%.

"Para los efectos de este artículo, los años de antigüedad se calcularán con base en el número de años transcurridos a partir del año modelo al que corresponda el vehículo."

"Artículo 133. Tratándose de automóviles de fabricación nacional o importados, de hasta nueve años modelo anteriores al de aplicación de este capítulo, destinados al transporte de hasta quince pasajeros, el impuesto será el que resulte de aplicar el procedimiento siguiente:

"El valor total del automóvil se multiplicará por el factor de depreciación, de acuerdo al año modelo del vehículo, de conformidad con la siguiente:

Tabla

Años de antigüedad	Factor de depreciación
1	0.850
2	0.725
3	0.600
4	0.500
5	0.400
6	0.300
7	0.225
8	0.150
9	0.075

"La cantidad obtenida conforme al inciso anterior, se actualizará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 del presente capítulo y al resultado se le aplicará la tarifa a que hace referencia el artículo 122 de este capítulo.

"Para efectos de la depreciación y actualización a que se refiere este artículo, los años de antigüedad se calcularán con base en el número de años transcurridos a partir del año modelo al que corresponda el vehículo."

De la transcripción anterior, se advierten los siguientes elementos del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos:

• **Sujeto.** Las personas que posean uno o más vehículos adquiridos en el Estado de Nuevo León, o bien, que su domicilio fiscal se encuentre dentro del territorio del Estado.

• **Objeto.** La posesión o propiedad de vehículos automotores en el Estado de Nuevo León.

• **Base.** El valor total del vehículo o precio de enajenación al consumidor y tratándose de vehículos de hasta nueve años modelos anteriores, al aplicar los correspondientes factores de depreciación y actualización contenidos en los artículos 133 y 129, respectivamente.

• **Tasa o tarifa.** Desde el 3.0% (tres por ciento) hasta el 19.1% (diecinueve punto uno por ciento).

• **Periodo de pago.** Los primeros tres meses del año.

De lo anterior se desprende que, dichos artículos establecen una tasa variable para todos los automóviles, la cual se va incrementado conforme al valor del vehículo; sin embargo, para los vehículos denominados "taxis" el impuesto se determina al aplicar una tasa fija del 0.245% al valor total del vehículo.

Por tanto, se observa un trato diferenciado al disponerse una tasa fija menor a los "taxistas" (0.245%), para el cálculo y determinación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, respecto del resto de los contribuyentes, cuya tasa inicial es de 3.0%, la cual se incrementa conforme el valor de la unidad, hasta alcanzar una tasa del 19.1% a pagar sobre el excedente del importe total del valor total del vehículo, conforme al límite inferior.

En ese contexto, se advierte con claridad de la propia hipótesis normativa, que el trato diferenciado dado a los propietarios de los vehículos deno-

minados "taxis", respecto a los demás sujetos del tributo, obedece a un fin extrafiscal, consistente, en otorgar un beneficio a la clase trabajadora del Estado de Nuevo León, cuya actividad económica es el servicio de pasajeros en las unidades denominadas "taxis".

Ello, porque al señalar el legislador que los vehículos denominados "taxis" contribuyen con una tarifa preferente, permite distinguir, del solo texto normativo, que el trato distintivo en cuestión, únicamente radica en función del uso que corresponde a los "taxis", lo que evidencia en sí la finalidad por tratarse de vehículos destinados al transporte público, cuyos propietarios aparte de cubrir con la obligación del pago del impuesto por la tenencia o uso del vehículo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 54, 55, 59 y 61 de la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León, deben cumplir también con diversas obligaciones como son: el pago de los permisos y derechos de concesión para la explotación del servicio correspondiente, preceptos que a la letra dicen:

"Artículo 54. Para la explotación y operación de los diferentes sistemas que integran el SET, que no opere el Estado, se requerirá de concesión, permiso, y licencia especial para los conductores, según lo determina este título. Las concesiones o permisos serán otorgados para la explotación de las diversas modalidades de servicio y/o infraestructuras. En todo caso el otorgamiento de las concesiones se hará de manera particular y/o individual y de conformidad con el artículo 55 de esta ley, lo anterior no será aplicable para el SITCA.

"Los concesionarios que se encuentren prestando el servicio de transporte de pasajeros en la zona de influencia en la que posteriormente se introduzca el servicio de transmetro, deberán ser considerados por Metrorrey preferentemente en igualdad de circunstancias para la asignación de la concesión de esta modalidad de servicio de transporte, que se hará por convocatoria pública en los términos de esta ley.

"La agencia en coordinación con Metrorrey reordenará el servicio de transporte de pasajeros en la zona de influencia del transmetro. Las ubicaciones del transmetro deben ser coincidentes con lo dispuesto por el Plan Sectorial de Transporte y Vialidad y el Plan de Desarrollo Urbano del Área Conurbada de Monterrey."

"Artículo 55. Las concesiones, permisos y licencias se otorgarán de conformidad a las leyes del país, en los términos que se establecen en esta ley, su reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

"En el caso del SITRA y del SITME la explotación del servicio se otorgará de manera exclusiva a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana."

"Artículo 59. La concesión es el acto administrativo por medio del cual el titular del Poder Ejecutivo, de manera directa o a través de la agencia según lo determina esta ley, confiere a una persona física o moral la condición y poder jurídico para ejercer obligaciones y derechos en la explotación del servicio de transporte público de pasajeros en el Estado.

"Las concesiones que para prestar el servicio público de transporte otorgue la agencia, no crean derechos reales y conceden exclusivamente a sus titulares en forma temporal y condicionada el derecho al uso, aprovechamiento y explotación del servicio de acuerdo con la normatividad aplicable.

"Las concesiones únicamente son transferibles en los términos y bajo las condiciones que esta ley dispone y son indispensables para la expedición de las placas y para que cualquier persona física o moral preste el servicio público de transporte en cualquiera de sus modalidades.

"Las placas y sus respectivas tarjetas de circulación son consecuencia directa de la concesión, y son indispensables para prestar el Servicio Público de Transporte concesionado, por lo que su transferencia estará sujeta a los requisitos de transferencia de la concesión, y su comercialización entre particulares se considera ilegal."

"Artículo 61. Para obtener una concesión para la explotación y operación de las modalidades del SITRA y SITME, los solicitantes deberán pagar los derechos que establezca la legislación fiscal del Estado de Nuevo León y garantizar a satisfacción de la agencia el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la concesión mediante instrumento otorgado a favor de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado.

"Corresponderá al Instituto de Control Vehicular del Estado de Nuevo León ejercer sus atribuciones de autoridad fiscal en todo lo referente a concesiones, permisos, licencias, placas y tarjetas de circulación.

"La vigencia de las concesiones para la explotación y operación de las modalidades del SITRA y SITME, salvo lo relativo a los vehículos de alquiler, será hasta por un término de 20 años; la determinación de dicho término se calculará en función de la amortización de las inversiones que tendrá

que hacer el concesionario. Las concesiones deberán ser refrendadas anualmente por la agencia para verificar el cumplimento de las obligaciones establecidas en la concesión.

"Aunque la vigencia de las concesiones se calculará en función de la amortización de las inversiones que tendrá que hacer el concesionario, en el momento de otorgarse siempre tendrán una fecha límite."

De ahí que, al ser el sector de transporte público un área prioritaria dentro del desarrollo económico del Estado, el legislador consideró necesario su fomento, a través del otorgamiento de una tarifa preferencial en el pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos a los prestadores del servicio público en su modalidad de alquiler, como se observa en la propia norma aplicable.

Por tanto, este Pleno de Circuito considera que al, dar a los propietarios de los vehículos denominados "taxis" un trato diferente, no obedece a cuestiones caprichosas o arbitrarias, o creadas únicamente para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, pues el objetivo es apoyar dicho servicio de transporte público, por ser una cuestión de orden social y para fomentar la economía.

En consecuencia, al encontrarse el trato diferente previsto en los artículos 122, fracción II y 132, fracción II, de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, sustentado en bases objetivas, que se advierten en el propio texto normativo, se llega a la conclusión de que tales preceptos legales no violan el principio constitucional de equidad tributaria.

En efecto, como ha quedado puntualizado líneas atrás, de la propia norma es posible advertir los fines extrafiscales a que obedece el trato diferenciado que el legislador otorga respecto a los vehículos destinados al transporte público, de los denominados "taxis", toda vez que, al ser el sector de transporte público un área prioritaria dentro del desarrollo económico del Estado, se advierte que el legislador consideró necesario su fomento a través del otorgamiento de una tarifa preferencial en el pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos a los prestadores del servicio público en su modalidad de alquiler.

Por ello, ningún fin práctico llevaría analizar si la justificación de dicho trato podría o no derivar de la exposición de motivos utilizada por el legislador federal, al reformar la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, en

tanto del propio texto de los artículos 122, 132 y 133 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, citados, ya se advierte el fin extra fiscal que justifica dicho tratamiento distintivo.

En mérito de lo anterior, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS. LOS ARTÍCULOS 122, FRACCIÓN II, Y 132, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, QUE PARA EL CÁLCULO DEL IMPUESTO RELATIVO PREVÉN UNA TASA PREFERENTE PARA LOS AUTOMÓVILES DESTINADOS AL TRANSPORTE PÚBLICO, NO TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA. Los citados preceptos, al establecer que respecto de automóviles denominados "taxis", la tasa del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos será de 0.245% del valor total del automóvil, mientras que para la generalidad de los automóviles aquélla es mayor y se incrementa conforme al valor del vehículo, no transgreden el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que existen elementos objetivos que justifican la diferencia de trato, porque al señalar que los vehículos denominados "taxis" contribuyen con una tarifa preferente, permite distinguir, del solo texto normativo, que el trato distintivo en cuestión, únicamente radica en función del uso que corresponde a los "taxis", lo que evidencia en sí la finalidad por tratarse de vehículos destinados al transporte público, cuyo apoyo es considerado como sector prioritario dentro del desarrollo económico del Estado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 143/2014 y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al fallar el amparo en revisión 9/2014.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; envíense la jurisprudencia que se sustenta al Pleno y a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito; remítanse de inmediato

la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*; y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así, por mayoría de dos votos, lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, integrado por su presidente Magistrado Jorge Meza Pérez, así como el Magistrado ponente José Elías Gallegos Benítez y el Magistrado Sergio Javier Coss Ramos, con el voto particular por parte del Magistrado Jorge Meza Pérez.

En términos de lo previsto en los artículos 18, fracción II y 21 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como los diversos 23, 24, fracción VI y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la presente corresponde a la versión pública, toda vez que no contiene información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular del Magistrado Jorge Meza Pérez en la contradicción de tesis 17/2014 del Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.

El suscrito, en representación del criterio de mayoría que sostiene el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, que represento deseo con el debido respeto, manifestar lo siguiente:

Una de las cuestiones objeto del debate en la sesión de veinticinco de agosto de dos mil quince, del Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, consistió en determinar si la tasa preferente del impuesto sobre tenencia y uso de vehículos que se establece en el artículo 122, fracción II, primer párrafo, como en el 132, fracción II, primer párrafo, ambos de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, resultaba violatoria al principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, la mayoría consideró que el artículo 122, fracción II, primer párrafo, como el 132, fracción II, primer párrafo, ambos de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, es constitucional.

Consideraciones del voto

En este contexto, la razón de formular el presente voto disidente se fundamenta en que, a juicio de la mayoría de los integrantes de este Tercer Tribunal Colegiado en Materia

Administrativa del Cuarto Circuito, los referidos preceptos resultan inconstitucionales en tanto contravienen el principio de equidad tributaria, al establecer un trato preferencial a los usuarios o propietarios de vehículos tipo "taxis".

El atento criterio jurídico derivado de la autonomía con la que debe conducirse en su caso un juzgador, versa fundamentalmente, en que se considera que no se desprenden elementos objetivos que permitan justificar el trato diferenciado respecto de los demás sujetos del tributo, en tanto el servicio de transporte otorgado por medio de los "taxis" no beneficia a la población en general usuaria del transporte público, además de que se estima, que el beneficio a la clase trabajadora que presta el servicio de transporte de alquiler por medio de los "taxis", no puede constituirse como un fin extra fiscal constitucionalmente legítimo para justificar el trato diferenciado previsto por el sistema impositivo en análisis.

Se comparte con la mayoría, que el servicio de transporte público es una actividad prioritaria del Estado que debe fomentarse. Sin embargo, dicha actividad no se fomenta por el solo hecho de otorgar un trato preferencial en la relación jurídico-tributaria a los sujetos causantes de un impuesto que sean usuarios o propietarios de un vehículo por medio del cual se pueda prestar un servicio de transporte de personas, ya que en primer orden, es necesario dilucidar si el servicio de transporte en cuestión realmente beneficia al transporte público, esto es, si es idóneo para mejorar el servicio de transporte público del Estado.

Así, se considera que el servicio de transporte de alquiler que se presta por medio de los denominados "taxis", con base en la realidad económica y social del Estado, por su costo (el cual comparativamente es muchísimo más oneroso que el de otros medios de transporte que sí pueden catalogarse como públicos en tanto se caracterizan por la movilidad colectiva de pasajeros como lo son el metro y el servicio de transporte urbano tradicional) es un servicio suntuario al que sólo tiene acceso un sector minoritario de la población y que en ese medida no beneficia a la población en general usuaria del transporte público.

Por ello, se considera que en vez de hacer más barato y accesible el transporte público (en aras de beneficiar a la población en general), el trato diferenciado provoca un beneficio injustificado para los individuos y empresas privadas que desarrollan esta actividad económica, los cuales no se encuentran en una situación objetiva y materialmente distinta del resto de la población propietaria y usuaria de vehículos que transitan en el Estado.

Lo anterior es así, porque la circunstancia de que para prestar este servicio los prestadores del servicio de transporte referido deban realizar diversas erogaciones por consecuencia de trámites administrativos, tales como la obtención de una concesión, placas especiales, revisiones periódicas, entre otras, no los coloca en una situación de desventaja respecto del resto de la población usuaria o tenedora de vehículos, en razón de que dichos gastos los realizan dichos sujetos para estar en posibilidad de prestar un servicio de transporte y generar un lucro, el cual no obtiene el resto de la población tenedora o propietaria de los automóviles que transitan por el Estado.

En efecto, la diferencia reside en que mientras que para la población tenedora o propietaria el vehículo, generalmente constituye un medio de transporte para fines personales del propietario o tenedor, para el concesionario el vehículo constituye su herramienta de trabajo, en tanto, es indispensable para prestar el servicio de transporte de alquiler.

Bajo esa óptica, es entendible que los prestadores del referido servicio tengan que realizar erogaciones adicionales que los propietarios o tenedores de vehículos no resienten, atendiendo a la distinta naturaleza de los propósitos para los que se utiliza el vehículo en cuestión.

Dichas erogaciones permiten al gobernado estar en la posibilidad de prestar un servicio de transporte y obtener un lucro. Así, resulta lógico que la población en general tenedora o propietaria de vehículos no realice dichas erogaciones adicionales y, por ende, esté imposibilitada para prestar dicho servicio de transporte lucrativo.

Sostener la postura de la mayoría, implica reconocer que el Estado puede otorgar de manera injustificada un trato diferenciado a cierta clase trabajadora, cuando ello no puede considerarse válido en tanto el beneficiar a una determinada clase de trabajadores no se constituye como un objetivo *per se* de carácter social (como sí lo sería el beneficio al transporte público).

Lo anterior, provoca que se genere una situación de desigualdad respecto de los demás trabajadores que no se ven beneficiados por el trato preferencial, puesto que no se advierte que la clase trabajadora que otorga el servicio de transporte por medio de los "taxis" se encuentre en una situación de desigualdad de hecho respecto de los demás trabajadores o que se constituya como un grupo vulnerable, razones que pudieran justificar el trato diferenciado como una medida de "discriminación positiva", para contrarrestar la hipotética desigualdad de hecho.

Por lo anterior, se considera que solamente en el caso en que el trato diferenciado sí se justificara en el fomento del transporte público, podría verificarse un beneficio indirecto para los trabajadores que coadyuven en el otorgamiento de dicho servicio de transporte verdaderamente público.

De ahí que no se comparta la decisión de la mayoría, pues se estima que en el caso concreto el servicio de transporte prestado por medio de los "taxis" no beneficia ni fomenta el transporte público como actividad prioritaria del Estado, por las razones ya mencionadas, lo que provoca a nuestro juicio que el beneficio otorgado por las normas a la clase de trabajadores que presta dicho servicio se vuelva injustificado y, en consecuencia, violatorio del principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En términos de lo previsto en los artículos 18, fracción II y 21 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como los diversos 23, 24, fracción VI y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la presente corresponde a la versión

pública, toda vez que no contiene información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS. LOS ARTÍCULOS 122, FRACCIÓN II, Y 132, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, QUE PARA EL CÁLCULO DEL IMPUESTO RELATIVO PREVÉN UNA TASA PREFERENTE PARA LOS AUTOMÓVILES DESTINADOS AL TRANSPORTE PÚBLICO, NO TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA. Los citados preceptos, al establecer que respecto de automóviles denominados "taxis", la tasa del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos será de 0.245% del valor total del automóvil, mientras que para la generalidad de los automóviles aquélla es mayor y se incrementa conforme al valor del vehículo, no transgreden el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que existen elementos objetivos que justifican la diferencia de trato, porque al señalar que los vehículos denominados "taxis" contribuyen con una tarifa preferente, permite distinguir, del solo texto normativo, que el trato distintivo en cuestión únicamente radica en función del uso que corresponde a los "taxis", lo que evidencia en sí la finalidad por tratarse de vehículos destinados al transporte público, cuyo apoyo es considerado como sector prioritario dentro del desarrollo económico del Estado.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.
PC.IV.A. J/18 A (10a.)

Contradicción de tesis 17/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa, ambos del Cuarto Circuito. 25 de agosto de 2015. Mayoría de dos votos de los Magistrados José Elías Gallegos Benítez y Sergio Javier Coss Ramos. Disidente y Ponente: Jorge Meza Pérez. Encargado del engrose: José Elías Gallegos Benítez. Secretario: Edmundo Raúl González Villaumé.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 9/2014 y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 143/2014.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, CUANDO ACTÚA COMO AUTORIDAD CENTRAL DEL ESTADO MEXICANO EN EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL DE RESTITUCIÓN DE MENORES, PREVISTO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 7/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEXTO Y DÉCIMO TERCERO, AMBOS EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 29 DE SEPTIEMBRE DE 2015. MAYORÍA DE TRECE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS MARCO ANTONIO RODRÍGUEZ BARAJAS, LUZ DELFINA ABITIA GUTIÉRREZ, FRANCISCO JAVIER SANDOVAL LÓPEZ, MAURO MIGUEL REYES ZAPATA, MARÍA SOLEDAD HERNÁNDEZ RUIZ DE MOSQUEDA, ISMAEL HERNÁNDEZ FLORES, ROBERTO RAMÍREZ RUIZ, JOSÉ JUAN BRACAMONTES CUEVAS, GONZALO ARREDONDO JIMÉNEZ, J. JESÚS PÉREZ GRIMALDI (PRESIDENTE), INDALFER INFANTE GONZALES, ANA MARÍA SERRANO OSEGUERA Y MARÍA CONCEPCIÓN ALONSO FLORES. DISIDENTE: BENITO ALVA ZENTENO. PONENTE: ROBERTO RAMÍREZ RUIZ. SECRETARIOS: ARNULFO MATEOS GARCÍA Y ELIA AURORA DURÁN MARTÍNEZ.

México, Distrito Federal. El Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, en sesión ordinaria correspondiente al veintinueve de septiembre de dos mil quince, emite la siguiente resolución.

VISTO, para resolver, el expediente relativo a la denuncia de contradicción de tesis identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción de tesis.**

Por oficio 2794 de dos de junio de dos mil quince, presentado ante la presidencia del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, los Magistrados integrantes del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del referido circuito, denunciaron la posible contradicción de criterios entre el sustentado por ese tribunal en el recurso de queja civil número QC. 19/2014 del que derivó la tesis aislada I.6o.C.42 C (10a.), visible en la página 2916, Libro 12, Tomo IV, noviembre de 2014, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de rubro: "CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. A LAS AUTORIDADES CENTRALES DE LOS

ESTADOS PARTE, NO LES ASISTE EL CARÁCTER DE TERCEROS INTERESADOS EN EL JUICIO CONSTITUCIONAL, CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN III, INCISO A), DE LA LEY DE AMPARO.", en relación con el criterio sostenido por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo DC. 113/2012-13 del que derivó la tesis aislada I.13o.C.1 C (10a.), visible en la página 1826, Libro VIII, Tomo 2, mayo de 2012, Décima Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. A LAS AUTORIDADES CENTRALES DE LOS ESTADOS PARTE LES ASISTE EL CARÁCTER DE TERCEROS PERJUDICADOS EN EL JUICIO DE AMPARO, CUANDO EL PRESUNTO SUSTRACTOR ES UNO DE LOS PADRES."

En el indicado oficio, los denunciantes expresaron:

"De manera, que si en los aludidos criterios se sostienen posturas contrarias, se estima necesario que el Pleno de Circuito que preside, se pronuncie sobre la existencia de la aparente contradicción de tesis, en términos de lo dispuesto en el artículo 226, fracción III, de la Ley de Amparo.—En consecuencia, se solicita atentamente tener a este Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, denunciando la posible contradicción de tesis a que se ha hecho referencia.—Al presente se adjunta copia de la ejecutoria pronunciada en el recurso de queja QC. 19/2014, que contiene el criterio sustentado por este Tribunal Colegiado."

SEGUNDO.—**Trámite de la denuncia.**

Mediante acuerdo de veinticuatro de junio de dos mil quince, el presidente del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, admitió a trámite la denuncia de posible contradicción de tesis; ordenó su registro bajo el número 7/2015, así como notificar la radicación del expediente respectivo a los presidentes de los Tribunales Colegiados integrantes del aludido circuito.

Una vez integrado el expediente de contradicción de tesis, de conformidad con la normatividad aplicable, el asunto se turnó al Magistrado Roberto Ramírez Ruiz del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, para la formulación del proyecto correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.**

Este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito es competente para conocer de la contradicción de tesis denunciada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción III, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados pertenecientes a este circuito, en un tema que, por ser de naturaleza civil, corresponde a la materia de especialidad de este Pleno de Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación de los denunciantes.**

La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, pues en el caso, fue formulada por los integrantes de uno de los tribunales contendientes.

TERCERO.—**Posturas contendientes.**

Con el propósito de poder resolver la existencia de la contradicción de criterios denunciada, es menester hacer una breve referencia de cada uno de los asuntos de los Tribunales Colegiados que participan en la presente controversia.

Es importante destacar que en las ejecutorias de las que deriva la contradicción, la problemática que resolvieron tanto el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, como el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del mismo circuito, se relaciona con la intervención que deben tener las autoridades centrales en el juicio de amparo en donde se reclame un acto derivado del procedimiento judicial de restitución de menores, tramitado bajo las reglas del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, ante los Juzgados de lo Familiar del Distrito Federal.

A) El Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el diecinueve de febrero de dos mil catorce, resolvió el recurso de queja civil QC. 19/2014, con apoyo en las siguientes consideraciones:

Confirmó en sus términos el proveído de once de diciembre de dos mil catorce, dictado por el secretario encargado del despacho del Juzgado Décimo Tercero de Distrito en Materia Civil del Distrito Federal, en el juicio de amparo indirecto 1117/2013.

En el aludido proveído, el secretario encargado del Juzgado de Distrito admitió a trámite la demanda de amparo promovida por **********, por su

propio derecho, y en representación de su hijo, **********, en contra del aseguramiento del niño pronunciado en el procedimiento de restitución tramitado ante el Juzgado Sexto de lo Familiar del Distrito Federal, bajo el expediente 2158/2013, así como de otros actos que atribuyó al secretario conciliador del mencionado órgano jurisdiccional, al titular de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior de la Subsecretaría para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, al secretario de Acuerdos del Juzgado Sexto de lo Familiar del Distrito Federal, de los agentes policías federales ministeriales de la Agencia de Investigación Criminal, adscritos a la Dirección General de Asuntos Policiales Internacionales e Interpol, y del agente del Ministerio Público del juzgado familiar.

Además, el secretario encargado del Juzgado de Distrito tuvo como tercera interesada a la madre del niño, ********** y no así al representante del ministerio de justicia, en su calidad de autoridad central del Reino de España.

En la ejecutoria del recurso mencionado, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, para confirmar el acuerdo de once de diciembre de dos mil catorce, sostuvo las siguientes consideraciones:

De conformidad con el inciso a), fracción III, del artículo 5o. de la Ley de Amparo, tenía el carácter de tercero interesado no solamente la contraparte del quejoso en un juicio de garantías –inciso b)–, sino también, quien gestionaba el acto reclamado o tenía interés jurídico en que éste subsistiera.

El procedimiento de restitución de menores se regía por el Convenio sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, adoptada el 25 de octubre de 1980, en La Haya, Países Bajos, al que el Estado Mexicano se adhirió el 7 de marzo de 1992.

El convenio era un instrumento basado en la cooperación internacional entre las autoridades judiciales y administrativas de los Estados contratantes, cuya finalidad era la de garantizar la restitución inmediata del menor trasladado o retenido de manera ilícita en cualquier Estado hacía el Estado donde tenía su residencia habitual.

El convenio hacía referencia a un procedimiento que podía seguirse de manera urgente ante la autoridad judicial o administrativa competente para lograr la restitución inmediata del menor que había sido sustraído.

Para los fines del convenio, los Estados Parte que lo suscribieron acordaron nombrar una autoridad central, a fin de que coadyuvara en la agilización

del procedimiento y cumplir los compromisos internacionales adquiridos, pues las autoridades centrales coordinaban y canalizaban la cooperación internacional en los traslados ilícitos de menores.

La autoridad central desempeñaba un papel fundamental en la aplicación del convenio, pues servía de puente entre la autoridad central de su propio Estado en cada caso específico y de la autoridad central de los Estados contratantes. Además, tenía como facultades localizar al menor, transmitir la copia de la demanda a las autoridades centrales de los Estados, adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que se cumplieran los objetivos del convenio en su respectivo territorio, así como las obligaciones previstas en el artículo 7o. del Convenio sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.

La cooperación de las autoridades centrales se desarrollaba en dos niveles: con las autoridades centrales de los Estados contratantes y promovía la cooperación entre las autoridades judiciales o administrativas competentes en la materia en sus Estados respectivos.

La intervención de las autoridades centrales exigía la existencia de una solicitud previa del demandante o de una autoridad central. Si la solicitud de restitución del menor se presentaba ante una autoridad central, ésta debía transmitir la demanda a la autoridad central del Estado en que se suponía que estaba el menor, y la autoridad central del Estado requerido estaba obligada a cumplir con las obligaciones convencionales.

Conforme con el artículo 10 del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, la autoridad central del estado requerido debía adoptar las medidas necesarias conducentes para restituir al menor, y serían las circunstancias del caso concreto las que determinarían los trámites a realizar por las autoridades centrales, con la finalidad de iniciar un procedimiento judicial o administrativo con el objeto de conseguir el regreso del niño sustraído.

Por ello, la autoridad central no sólo canalizaba la solicitud de restitución del menor, sino que, por la función que le competía, consistente en lograr el retorno del menor a su país de residencia habitual, debía realizar todo acto que tendiera a cumplir con esa finalidad, y dichos actos podían tener la característica de imperio, dependiendo de las circunstancias que se verificaran con vista a lograr el retorno del menor.

Las razones anteriores, llevaron al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, a considerar que si en la solicitud de restitución que

dio origen al procedimiento de restitución tramitado ante el Juez Sexto de lo Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, intervino una autoridad central española –Ministerio de Justicia, a través de la Subdirección General de Cooperación Jurídica Internacional–, dicha autoridad central no podía tener el carácter de tercera interesada, porque fue ella la que realizó las gestiones necesarias para tramitar la restitución del hijo del quejoso, pues su función no se restringía sólo a ese acto, sino que, dado que la finalidad del procedimiento era la restitución inmediata del menor sustraído, realizaba actos de imperio para lograr los objetivos del convenio, como podía ser el rechazo de la solicitud presentada cuando careciera de fundamento o porque no satisfacía los requisitos del artículo 27 del pacto internacional, o en su defecto, solicitarle un poder en el que el demandante facultara a dicha autoridad central a actuar en su nombre.

De la resolución indicada, derivó la tesis aislada publicada en la página 2916 del Libro 12, Tomo IV, noviembre de 2014, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con el título, subtítulo y texto siguiente:

"CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. A LAS AUTORIDADES CENTRALES DE LOS ESTADOS PARTE, NO LES ASISTE EL CARÁCTER DE TERCEROS INTERESADOS EN EL JUICIO CONSTITUCIONAL, CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN III, INCISO A), DE LA LEY DE AMPARO.—De acuerdo con lo previsto en el artículo 7 de la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, adoptada el veinticinco de octubre de mil novecientos ochenta, en La Haya, Países Bajos, a la que el Estado Mexicano se adhirió, las autoridades centrales, designadas por cada Estado contratante, deben llevar a cabo diversos actos con el fin de garantizar el cumplimiento del objetivo del convenio que consiste en lograr la restitución inmediata del menor que ha sido sustraído del país en que habitualmente reside; por tanto, su ejercicio no se limita a dar trámite a la solicitud de restitución del menor y únicamente canalizar la demanda al Estado en que aquél se encuentre, sino que dependiendo de las circunstancias del caso concreto habrán de realizar una serie de actos que, incluso, pueden revestir la función de imperio. De ahí que no les asiste el carácter de terceros interesados, en términos del artículo 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, en virtud de que las facultades de la autoridad central van más allá de una simple gestión de restitución, sino que resuelve y, en su caso, tramita. Máxime que no puede perderse de vista que la intervención de la autoridad central no nace por la voluntad de esta última, sino que surge derivada de las atribuciones y obligaciones asumidas por el Estado signante de la convención citada, y su actuar se encuentra claramente limitado en los artículos del propio instrumento internacional."

El Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil sostuvo que no resultaba aplicable la tesis con el rubro: "CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. A LAS AUTORIDADES CENTRALES DE LOS ESTADOS PARTE LES ASISTE EL CARÁCTER DE TERCEROS PERJUDICADOS EN EL JUICIO DE AMPARO, CUANDO EL PRESUNTO SUSTRACTOR ES UNO DE LOS PADRES.", porque dicho criterio no era obligatorio en términos de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley de Amparo, pues era aislado y fue emitido por un órgano jurisdiccional de igual jerarquía.

B) Por otra parte, en la ejecutoria del juicio de amparo directo 113/2012-13 del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, aparece que el quejoso **********, por su propio derecho, promovió demanda de garantías contra la sentencia definitiva de ocho de septiembre de dos mil once, dictada por la Segunda Sala Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en el toca relativo al procedimiento de restitución internacional del menor **********, enderezado por el solicitante del amparo en contra de la tercero interesada **********.

En la aludida ejecutoria, el Tribunal Colegiado una vez analizada la demanda de garantías, en la que el quejoso señaló como terceros interesados a **********; al embajador Daniel Hernández Joseph; a la embajada de Canadá en México, Distrito Federal; a la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, Oficina de Derecho de Familia de la Secretaría de Relaciones Exteriores; director del Instituto Nacional de Migración y al director del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Para el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, no obstante que el Estado Mexicano, a través del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, adquirió ciertos compromisos, lo cierto era que de acuerdo con el artículo 5o., fracción III, incisos a) y b), de la Ley de Amparo, sólo tenían el carácter de terceros interesados, **********, la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, Oficina de Derecho de Familia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como el Ministerio del procurador general de la autoridad central de la Provincia de Ontario, Canadá. Esto, porque la persona física era la madre del menor; en tanto que las otras autoridades tenían la calidad de autoridades centrales de acuerdo con el Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.

En cuanto al fondo de la controversia del juicio de garantías, en la aludida ejecutoria el Tribunal Colegiado concedió al quejoso la protección constitucional,

porque la Sala responsable soslayó observar las normas fundamentales y los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano en los tratados internacionales invocados, y en razón de que en el asunto se involucraban intereses de un menor de edad, revocó la sentencia reclamada y repuso el trámite en el procedimiento judicial de restitución de menor, con el fin de que la autoridad se ajustara cabalmente a los preceptos constitucionales y a los tratados internacionales.

De la anterior ejecutoria derivó la tesis visible en la página 1826 del Libro VIII, Tomo 2, mayo de 2012, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

"CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. A LAS AUTORIDADES CENTRALES DE LOS ESTADOS PARTE LES ASISTE EL CARÁCTER DE TERCEROS PERJUDICADOS EN EL JUICIO DE AMPARO, CUANDO EL PRESUNTO SUSTRACTOR ES UNO DE LOS PADRES.—Los Estados Parte que suscribieron la mencionada convención se obligaron a nombrar una autoridad central por cada uno de los Estados involucrados, a fin de coadyuvar en la agilización del procedimiento, con la finalidad de cumplir con los compromisos internacionales adquiridos. Además, se encuentran vinculados a su cumplimiento, entre otros, por el principio *pacta sunt servanda*, al tenor del artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptada por el Estado Mexicano y publicada el catorce de febrero de mil novecientos setenta y cinco, en el Diario Oficial de la Federación, así como a su observancia por los distintos órganos de gobierno, con independencia de su organización política, por el principio de jerarquía de leyes contenido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que intervengan en el procedimiento jurisdiccional de restitución internacional de menores como autoridades. De ahí que, conforme al artículo 5o., fracción III, incisos a) y c), de la Ley de Amparo, a las autoridades centrales de los Estados Parte les asiste el carácter de terceros perjudicados, además del padre al que le resulta el carácter de presunto sustractor."

CUARTO.—**Naturaleza jurídica y requisitos de existencia de una contradicción de tesis.**

El procedimiento de fijación de jurisprudencia vía contradicción de tesis tiene como finalidad clara y esencial unificar criterios en aras de la seguridad jurídica.

Es decir, el procedimiento de contradicción de tesis no constituye un recurso de aclaración de sentencia ni de revisión, sino que es una forma de

integrar jurisprudencia con la finalidad de preservar la unidad en la interpretación y aplicación de una norma legal, un principio constitucional, una determinada institución jurídica o cualquiera otra cuestión en general, sin que se afecten las situaciones jurídicas concretas definidas en los juicios en los que se hayan dictado las sentencias de donde provienen las tesis que se estiman contradictorias.

De diversos criterios del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivan las siguientes características que deben analizarse para determinar la existencia de una contradicción de tesis.

1. No es necesario que los criterios jurídicos presenten hechos idénticos, pero es esencial que estudien la misma cuestión jurídica, arribando a decisiones encontradas. Sirve de sustento la jurisprudencia: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."[1] y la tesis "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXIS-

[1] Tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010 de la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, cuyo texto es el siguiente: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista

TENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."[2]

2. Que los Tribunales Colegiados 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 éste fuere;

3. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un tramo de razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno al sentido gramatical de una norma, al alcance de un principio, a la finalidad de una determinada institución o a cualquiera otra cuestión jurídica general;

4. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genérica 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;

---

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."

[2] Tesis aislada P. XLVII/2009 de la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, cuyo texto es el siguiente: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímbolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber

5. Aun cuando los criterios sustentados por los tribunales contendientes no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es requisito indispensable para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer. Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."[3]

6. Es posible apreciar en la contradicción de tesis argumentos que sin constituir el planteamiento central de la decisión de un tribunal, revelan de manera suficiente el criterio jurídico de un órgano jurisdiccional respecto de un problema jurídico concreto. Sirve de apoyo la tesis de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS 'A MAYOR ABUNDAMIENTO', SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER AQUÉLLA."[4]

---

duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."

[3] Tesis aislada P. L/94 de la Octava Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tomo 83, noviembre de 1994, página 35, cuyo texto es el siguiente: "Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así."

[4] Tesis aislada P. XLIX/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, julio de 2006, página 12, cuyo texto es el siguiente: "El procedimiento de fijación de jurisprudencia firme vía contradicción de tesis tiene una finalidad clara y esencial: unificar criterios en aras de la seguridad jurídica. Así, para uniformar la interpretación del orden jurídico nacional son de tomarse en cuenta todos los razonamientos vertidos por los órganos jurisdiccionales contendientes a lo largo de la parte considerativa de sus sentencias, sean constitutivos de la decisión final –el o los puntos resolutivos– o resulten añadidos prescindibles, vinculados indirecta o marginalmente con la cuestión concreta que debe decidirse, pues en ambos casos se está frente a la posición que asume un órgano jurisdiccional ante determinada cuestión jurídica y de la que cabe presumir que seguirá sosteniendo en el futuro. En efecto, en el procedimiento de contradicción de tesis no se decide si una sentencia es congruente con las pretensiones de las partes ni si en la relación entre sus consideraciones y la decisión final hubo exceso o defecto, pues no es un recurso, sino que su función es unificar la interpretación jurídica a fin de eliminar la coexistencia de opiniones diferentes respecto de la forma en la que debe interpretarse o aplicarse una norma legal, y obtener un solo criterio válido, pues su teleología es garantizar la seguridad jurídica. En congruencia con lo anterior, se concluye que para satisfacer esa finalidad, en el procedimiento de contradicción de tesis no es menester que los criterios opuestos sean los que, en los casos concretos, constituyan el sostén de los puntos resolutivos, pues en las condiciones marginales o añadidos de 'a mayor abundamiento' pueden fijarse criterios de interpretación que resulten contrarios a los emitidos por diversos órganos jurisdiccionales y sean la posición que un Tribunal Colegiado de Circuito adopta frente a ciertos problemas jurídicos que, presumiblemente, sostendrá en lo futuro."

De las consideraciones de las resoluciones contendientes antes sintetizadas, se advierte que sí existe contradicción de tesis y que el punto de contradicción entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito, consiste en determinar si las autoridades centrales de los Estados Parte del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, y que intervienen en un procedimiento jurisdiccional de restitución de menores, tienen o no, el carácter de tercero interesadas en el juicio de amparo que se promueva contra actos dictados en el mismo.

Esto, porque el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito sostuvo que si las autoridades centrales de los Estados Parte del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores realizaban las gestiones necesarias para tramitar la restitución del niño, podían llevar a cabo también actos de imperio para lograr los objetivos de esa convención, como podía ser el rechazo de la solicitud presentada cuando careciera de fundamento porque no reuniera los requisitos del artículo 27 de la indicada convención, o en su defecto, solicitar un poder en el que el demandante facultara a la autoridad central a actuar en su nombre, razón por la que no tenían el carácter de terceros interesados.

Mientras que el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, si bien no expuso cuáles eran las razones para considerar que las autoridades centrales debían tener el carácter de tercero interesadas cuando se promovía una demanda de amparo contra actos dictados en el procedimiento judicial de restitución de menores; lo cierto es que en la tesis aislada que derivó de la ejecutoria pronunciada en el juicio de amparo directo 113/2012-13, con el rubro: "CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. A LAS AUTORIDADES CENTRALES DE LOS ESTADOS PARTE LES ASISTE EL CARÁCTER DE TERCEROS PERJUDICADOS EN EL JUICIO DE AMPARO, CUANDO EL PRESUNTO SUSTRACTOR ES UNO DE LOS PADRES.", ese tribunal sostuvo que los Estados parte que suscribieron esa convención se obligaron a nombrar autoridades centrales, con el fin de coadyuvar en la agilización del procedimiento y cumplir con los compromisos internacionales adquiridos, pero de acuerdo con los principios *pacta sunt servanda*, previsto en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, y el de jerarquía de leyes contenido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas autoridades centrales no intervenían en el procedimiento jurisdiccional de restitución de menores como autoridades responsables, pues de acuerdo con el artículo 5o., fracción III, incisos a) y c), de la anterior Ley de Amparo, les asistía el carácter de terceros perjudicados, junto con el padre presunto sustractor.

Consecuentemente, en el siguiente considerando se determinará si las autoridades centrales de los Estados que son parte del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, les asiste o no el carácter de terceros interesados en el juicio de amparo.

QUINTO.—**Determinación del criterio que debe prevalecer.**

Este Pleno de Circuito en Materia Civil del Primer Circuito considera que debe prevalecer, con el carácter de tesis de jurisprudencia, el criterio que se sustenta en la presente ejecutoria.

I. Naturaleza de la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores

El Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores –en adelante convenio, convención o tratado–, adoptado el veinticinco de octubre de mil novecientos ochenta y ocho, en el marco de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, constituye un esfuerzo de la comunidad internacional para la protección de los menores de edad de los efectos perjudiciales que pudiera ocasionar un traslado o retención ilícita de un niño en el plano internacional, al establecer procedimientos que permiten garantizar su restitución inmediata al Estado en el que tengan su residencia habitual; de ahí que dicho convenio se erija como un instrumento para garantizar la tutela del interés del menor y el ejercicio efectivo de la custodia.

Es un instrumento enfocado principalmente a la cooperación internacional entre los Estados parte, a través de las autoridades centrales, teniendo como marco normativo la aplicación del principio de progresividad de sus normas, para el mejor funcionamiento del convenio.

En virtud de que el traslado ilícito de un menor por parte del padre sustractor, tiene como finalidad que esa acción sea legalizada por las autoridades competentes del Estado de refugio, el convenio busca constituirse en un medio capaz de disuadir esas conductas, privando de toda consecuencia jurídica la acción del progenitor que sustrae al menor de su residencia habitual en la que se encuentra bajo la responsabilidad del padre que ejerce sobre él un derecho legítimo de custodia.

De igual forma, el convenio también pretende velar por los derechos de custodia y de visita vigentes en los Estados parte, para que se respeten en el Estado al que el menor haya sido trasladado. Ello conlleva la obligación de que el menor sea retornado de inmediato al lugar en donde habitualmente tenía

su residencia, si se demuestra que el traslado se hizo ilícitamente o si el menor es retenido sin el consentimiento del progenitor que ostente su custodia.

Es por ello que la redacción del artículo 1o. del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, disponga que la finalidad del convenio será la de garantizar la restitución inmediata de los menores trasladados o retenidos de manera ilícita en cualquier Estado contratante y velar porque los derechos de custodia y de visita vigentes en uno de los Estados contratantes se respeten en los demás Estados Partes de la convención.

De ahí que los Estados Parte consideraron que lo más adecuado para la protección del interés superior del menor era que la asignación de la custodia, así como el establecimiento de un régimen de visitas, debía realizarse en el país de su residencia habitual. De ello deriva que de la naturaleza y objetivos del convenio, devienen a su vez dos finalidades más, que son:

1. El mantenimiento de la situación jurídica anterior del menor, antes de que ocurra su traslado del lugar en que habitualmente resida, a otro lugar distinto.

El convenio garantiza que la residencia habitual del menor se decida por el Juez de ese lugar, evitando que el sustractor legalice la nueva situación de aquel en los tribunales del lugar al que hubiese sido trasladado el menor sustraído, a través de una resolución sobre el fondo de la denuncia de la custodia.

2. Disentivar las sustracciones por medio de procesos restitutorios y de urgencia, en los que se adopten medidas cautelares de aseguramiento y localización del menor, y se garantice su retorno en forma inmediata.

II. Creación de las autoridades centrales

El éxito y eficacia del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, el cual está enfocado principalmente a la cooperación internacional de los Estados parte, sólo puede ser posible a través del establecimiento de un conjunto de funcionarios, servidores públicos u organizaciones sociales que realicen las diligencias necesarias para lograr el retorno del menor de la manera más rápida posible.

Por ello, el artículo 6o. del instrumento internacional aludido establece que cada uno de los Estados contratantes se compromete a designar una

autoridad central, encargada de dar cumplimiento a las obligaciones contenidas en el tratado.

De acuerdo con los artículos 7o., 9o., 10 y 11 del convenio la cooperación de las autoridades centrales no se reduce a la simple transmisión de pedidos de cooperación, sino que su actuación es determinante para la eficacia del tratado, a través de la eliminación de obstáculos legales y materiales.

La obligación estatal de designar a las autoridades centrales, busca que el proceso restitutorio del menor sea lo más ágil posible en interés superior de éste; por ello, la designación de la autoridad central representa la columna vertebral del convenio, dado que es a través de ésta que se logra el óptimo funcionamiento del tratado, ya que es la encargada de satisfacer la restitución del menor sustraído ilegalmente del lugar de su residencia.

Es decir, la obligación que el convenio impone a los Estados contratantes de designar a las autoridades centrales, está destinada a facilitar a todos los ciudadanos de los Estados miembros del tratado, la manera más cómoda, corta y eficaz para lograr la restitución de un menor que ha sido sustraído del Estado en el que normalmente reside.

El informe explicativo de la profesora Elisa Pérez-Vera, elaborado al final del décimo cuarto periodo de sesiones de la Conferencia de La Haya, tiene como propósito detallar el alcance de la forma más fiel posible de los principios en los que se basa el convenio.[5]

En relación con la creación de las autoridades centrales, el informe establece que los Estados contratantes deben contar con autoridades centrales fuertes con competencias de acción e iniciativas amplias.

Para que pudieran actuar de acuerdo con el derecho de cada Estado contratante, los Estados miembros del convenio deben ejercer las funciones enumeradas en el artículo 7o. del convenio, directamente o a través de un intermediario, en función de su derecho interno y dentro del espíritu de cooperación internacional del propio tratado.

El informe precisa que, cuando, para lograr el retorno del menor sea precisa la intervención de las autoridades judiciales o administrativas del

[5] Invocado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 4465/2014, el catorce de enero de dos mil quince.

Estado en donde se encuentre, la autoridad central debe iniciar ella misma o favorecer los procedimientos conducentes para tal efecto; esa obligación se extiende también a los procedimientos que resulten necesarios para la organización o el ejercicio efectivo del derecho de visitas.

De ese modo, la autoridad central es la destinataria de las obligaciones que el convenio impone a los Estados contratantes, en su condición de organizadora de la cooperación deseada para la lucha contra los traslados ilícitos de menores.

Por otra parte, la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya, ha elaborado Guías de Buenas Prácticas para la aplicación y funcionamiento del convenio, al tiempo que ha tratado sobre la práctica de las autoridades centrales.[6]

La Guía de Buenas Prácticas de las Autoridades Centrales reitera lo dispuesto en el artículo 6o. del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, al mencionar que la designación de una autoridad central es una obligación de cada Estado contratante.

De esa forma, la obligación general de cooperación impuesta por el convenio a las autoridades centrales con el fin de garantizar los objetivos de cooperación del convenio, se desarrolla a dos niveles: ***a)*** Entre las autoridades centrales de cada uno de los Estados contratantes; y, ***b)*** entre las autoridades centrales promoviendo la cooperación con las autoridades competentes en la materia en sus Estados respectivos, en función de la capacidad jurídica de acción que cada derecho interno conceda a las mismas.

La obligación de los Estados contratantes en la designación de las autoridades centrales, conlleva a su vez, las facultades de éstas para ejercer sus funciones directamente en los procedimientos administrativos y jurisdiccionales que se inicien para lograr la restitución del menor, involucrándose en todas las fases del proceso restitutorio.

El artículo 8o. del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, faculta a cualquier persona, institución u organismo que sostenga que un menor ha sido objeto de traslado con infracción

[6] Guía de Buenas Prácticas. En virtud del Convenio de la Haya de 25 de octubre de 1980, sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores. Primera Parte-Práctica de las Autoridades Centrales.

del derecho de custodia, a dirigirse a la autoridad central de la residencia habitual del menor, o a la de cualquier Estado contratante, para que, con su asistencia quede garantizada la restitución del menor.

A esa solicitud, el particular deberá anexar:

a) Información relativa a la identidad del solicitante, del menor y de la persona que lo sustrajo o lo retiene.

b) La fecha de nacimiento del menor, cuando sea posible obtenerla;

c) Los motivos en que se basa el solicitante para reclamar la restitución del menor;

d) Toda la información disponible relativa a la localización del menor y la identidad de la persona con la que se supone que está el niño.

Además, dicha solicitud deberá complementarse con los siguientes documentos:

1. Una copia auténtica de toda decisión o acuerdos pertinentes.

2. Una copia certificada o declaración jurada expedida por una autoridad central o por otra autoridad competente del Estado donde el menor tenga su residencia habitual o por una persona cualificada con respecto al derecho vigente en esta materia de dicho Estado.

3. Cualquier otro documento pertinente.

A su vez, el artículo 27 del convenio dispone que cuando se ponga de manifiesto que no se han cumplido las condiciones requeridas en ese convenio o que la solicitud carezca de fundamento, la autoridad central no estará obligada a aceptarla. En este caso, la autoridad central informará inmediatamente de sus motivos al solicitante o a la autoridad central por cuyo medio se haya presentado la solicitud, según sea el caso.

Sobre este tema, el informe explicativo precisa que la solicitud de restitución del menor se puede presentar ante cualquier autoridad central. La presentación de la solicitud, obliga a la autoridad central, desde ese momento, a cumplir todas las obligaciones convencionales. Ello significa que el solicitante

es libre de dirigirse a la autoridad central que estime más adecuada para que tramite el retorno del menor al lugar en el que habitualmente residía.[7]

Asimismo, la Guía de Buenas Prácticas, Primera Parte, Práctica de las Autoridades Centrales, puntualiza que la autoridad central puede rechazar una solicitud "*cuando sea manifiesto que los requisitos del convenio no se han cumplido*" o la solicitud no esté "*bien fundada*".

Cualquier rechazo de la solicitud, debe ser informado por la autoridad central requerida a la autoridad central requirente, indicándole los motivos que ocasionaron el rechazo de la solicitud de retorno del menor.

Además, se recomienda que las autoridades centrales actúen de manera extremadamente prudente antes de rechazar una solicitud, especialmente, si existe una divergencia de opinión entre las autoridades centrales sobre la residencia habitual del menor o el derecho de custodia, pues estas cuestiones deben resolverse por un Juez, ya sea en el lugar al que haya sido trasladado o retenido ilícitamente el niño o por el Juez del lugar en el que habitualmente residía, según se presenten dichas situaciones.

En la indicada guía, se precisa que las autoridades centrales deben informar a la autoridad central requirente sobre la evolución del procedimiento judicial o del trámite administrativo, pese a que las partes hayan designado un apoderado, pues son las autoridades centrales de cada Estado las que, en última instancia, deben explicar y justificar el funcionamiento del convenio en su Estado respectivo, así como asumir que la autoridad judicial sea plenamente consciente de la aplicación del convenio, pero la decisión final sobre el retorno o no del menor recaerá siempre en un Juez del lugar al que haya sido trasladado.

Por último, a la autoridad central del Estado requerido corresponde asumir las medidas para que la autoridad central del Estado requirente y el progenitor solicitante del retorno del menor, estén informados del derecho de interponer los recursos procedentes en contra de la resolución que deniegue la devolución del menor al lugar de su residencia habitual. Asimismo, en caso de que el progenitor demandado interponga un recurso en contra de la decisión del Juez que ordena el retorno del menor a su lugar de residencia, es preciso que la autoridad central requirente o el progenitor demandante, estén

[7] Al respecto, véase el Informe Explicativo de la profesora Elisa Pérez-Vera, relativo al Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.

informados y este último tenga la posibilidad de proporcionar documentos y pruebas supervenientes en la tramitación del medio de defensa legal.[8]

III. Ámbito de aplicación territorial del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores

El Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, al tratarse de un convenio de cooperación internacional impone a los Estados parte dos obligaciones en sentido diverso:

1. Las obliga a aplicar el tratado en su territorio a través de las autoridades administrativas y judiciales competentes; y,

2. A crear o designar autoridades centrales con la finalidad de coordinar y canalizar la cooperación pactada en el tratado, usando los procedimientos y costumbres legales previstos en el derecho interno de cada Estado miembro del convenio.[9]

---

[8] Véase los apartados 4-19 y 4-20, página 59 de la Guía de Buenas Prácticas, Primer Parte-Prácticas de las Autoridades Centrales.

[9] Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.
"Artículo 7. Las autoridades centrales deberán colaborar entre sí y promover la colaboración entre las autoridades competentes en sus respectivos Estados, con el fin de garantizar la restitución inmediata de los menores y para conseguir el resto de los objetivos del presente convenio.—Deberán adoptar, en particular, ya sea directamente o a través de un intermediario, todas las medidas apropiadas que permitan: a) localizar al menor trasladado o retenido de manera ilícita; b) prevenir que el menor sufra mayores daños o que resulten perjudicadas las partes interesadas, para lo cual adoptarán o harán que se adopten medidas provisionales; c) garantizar la restitución voluntaria del menor o facilitar una solución amigable; d) intercambiar información relativa a la situación social del menor, si se estima conveniente; e) facilitar información general sobre la legislación de su país relativa a la aplicación del convenio; f) incoar o facilitar la apertura de un procedimiento judicial o administrativo, con el objeto de conseguir la restitución del menor y, en su caso, permitir que se regule o se ejerza de manera efectiva el derecho de visita; g) conceder o facilitar, según el caso, la obtención de asistencia judicial y jurídica, incluida la participación de un abogado; h) garantizar, desde el punto de vista administrativo, la restitución del menor sin peligro, si ello fuese necesario y apropiado; i) mantenerse mutuamente informadas sobre la aplicación del presente Convenio y eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos que puedan oponerse a dicha aplicación."
"Artículo 31. Cuando se trate de un Estado que en materia de custodia de menores tenga dos o más sistemas jurídicos aplicables en unidades territoriales diferentes: a) toda referencia a la residencia habitual en dicho Estado, se interpretará que se refiere a la residencia habitual en una unidad territorial de ese Estado; b) toda referencia a la ley del Estado de residencia habitual, se interpretará que se refiere a la ley de la unidad territorial del Estado donde resida habitualmente el menor."

Así, si el Estado opta por la creación de una autoridad central que coordine y canalice las obligaciones asumidas en el tratado, serán éstas las encargadas de gestionar las solicitudes de restitución de un menor cuando sea pedido por un progenitor o por una institución que tenga a cargo su custodia en el lugar en que el niño habitualmente reside, a través de la autoridad central del Estado requirente.

La tramitación y gestión de las solicitudes de restitución de un menor debe hacerse por las autoridades centrales del Estado al que fue trasladado o en el que es ilícitamente retenido por uno de sus padres. Ello implica que será la autoridad central de cada Estado parte del convenio la que realizará las gestiones y trámites necesarios para lograr el retorno del menor al lugar al que habitualmente tenía su domicilio.[10]

Cabe referir que el convenio no impone a los Estados parte la obligación de designar a una autoridad determinada para que se encargue de realizar las gestiones, pues cada Estado goza de libertad de configuración legal para crear o designar a la autoridad central, ya sea administrativa o jurisdiccional para que canalice la cooperación y dé cumplimiento a las obligaciones asumidas en el tratado, de acuerdo con su derecho interno.

Del mismo modo, si bien el convenio da a los Estados parte el derecho para que sean las autoridades judiciales internas las que decidan sobre la devolución o el retorno del menor trasladado o retenido ilícitamente en un Estado diverso al que tiene habitualmente su domicilio; de ello deriva que la eficacia de la restitución del menor al Estado en el que habitualmente residía y en donde se encuentra el progenitor o la institución que ostenta su custodia, descansa en la actuación de la autoridad central de cada Estado. De manera que, corresponde a la autoridad central del Estado requirente hacer la solicitud de restitución por los conductos convencionales pactados por los Estados parte, y a la autoridad central del Estado requerida, iniciar

"Artículo 32. Cuando se trate de un Estado que en materia de custodia de menores tenga dos o más sistemas jurídicos aplicables a diferentes categorías de personas, toda referencia a la ley de ese Estado se interpretará que se refiere al sistema de derecho especificado por la ley de dicho Estado."
"Artículo 33. Un Estado en el que las diferentes unidades territoriales tengan sus propias normas jurídicas respecto a la custodia de menores no estará obligado a aplicar el presente convenio cuando no esté obligado a aplicarlo un Estado que tenga un sistema unificado de derecho."
[10] Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores. "Artículo 2 Los Estados contratantes adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que se cumplan en sus territorios respectivos los objetivos del convenio. Para ello deberán recurrir a los procedimientos de urgencia de que dispongan."

las gestiones y trámites para lograr el retorno del menor al lugar en el que habitualmente tenía su residencia.

En tanto que el convenio confía a la autoridad jurisdiccional del lugar al que haya sido trasladado o retenido ilegalmente el menor, determinar definitivamente la legalidad de su retorno al domicilio en el que habitualmente residía.

Se llega a la anterior conclusión, porque si bien las resoluciones que deciden favorablemente el retorno de un menor al país en donde habitualmente residía, no prejuzgan sobre el fondo de la custodia que ostenta el progenitor o la institución que demandan su restitución, sí ejercen una notable influencia sobre la vida y situación jurídica del menor y del padre que lo trasladó o lo retiene de manera ilícita en un Estado diverso en el que habitualmente vivía.

De ahí que deben ser la autoridad central del Estado requerido y el Juez interno del mismo, en quienes recaiga la obligación de gestionar y de resolver en definitiva sobre el retorno del menor con la persona o la institución que ostenta su custodia.

Lo anterior se corrobora con la interpretación que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo de los artículos 7, inciso f) y 13 del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, al sostener que el aludido tratado respetaba los derechos humanos de audiencia y defensa previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque las autoridades centrales debían colaborar entre sí y con otras competentes en sus respectivos Estados, a fin de iniciar la apertura del procedimiento judicial con la finalidad de conseguir la restitución del menor, pero no están obligadas a ordenar su retorno si el progenitor u organismo que se opone a ello, demuestra que se actualiza alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 13, ya que dicho precepto convencional permitía a la parte que pudiera resultar afectada, a comparecer, alegar y demostrar lo que a su derecho conviniera en relación con el traslado o con la retención del menor en el Estado Mexicano.[11]

[11] "**Artículo 13.** No obstante lo dispuesto en el artículo precedente, la autoridad judicial o administrativa del Estado requerido no está obligada a ordenar la restitución del menor si la persona, institución u otro organismo que se opone a su restitución demuestra que: a) la persona, institución u organismo que se hubiera hecho cargo de la persona del menor no ejercía de modo efectivo el derecho de custodia en el momento en que fue trasladado o retenido o había consentido o posteriormente aceptado el traslado o retención; o b) existe un grave riesgo de que la restitución del menor lo exponga a un peligro grave físico o psíquico o que de cualquier otra manera ponga al menor en una situación intolerable.—La autoridad judicial o administrativa podrá asimismo

Esto es, el procedimiento de restitución de un menor deberá tramitarse en la vía jurisdiccional en la que se brindará al progenitor que lo trasladó o que lo retiene ilícitamente el derecho de comparecer, alegar y demostrar que no es viable el retorno del niño al lugar en el que residía habitualmente con la persona o institución que ostenta su custodia.

En el anterior supuesto, si el menor de edad sustraído se encuentra en el Distrito Federal, corresponderá a un Juez familiar resolver en definitiva si es procedente o no su restitución o retorno al lugar en el que habitualmente residía, de acuerdo con las disposiciones del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.

IV. Vinculación y fecha de entrada en vigor del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores. Designación de autoridad central del Estado Mexicano y obligaciones de ésta

El Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, fue aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el trece de diciembre de mil novecientos noventa, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de mil novecientos noventa y uno.

El instrumento de adhesión fue firmado por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos el veintinueve de enero de mil novecientos noventa y uno, y depositado ante el Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino de los Países Bajos, el veinte de junio de ese mismo año; de manera que el Estado Mexicano quedó vinculado a la observancia de dicho tratado el citado veinte de junio, por lo que entró en vigor el uno de septiembre de mil novecientos noventa y uno, y el convenio fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de marzo de mil novecientos noventa y dos.

En el acto de adhesión al convenio, el Gobierno de México designó como autoridad central a la Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, Oficina de Derecho de Familia.

---

negarse a ordenar la restitución del menor si comprueba que el propio menor se opone a la restitución, cuando el menor haya alcanzado una edad y un grado de madurez en que resulte apropiado tener en cuenta sus opiniones.—Al examinar las circunstancias a que se hace referencia en el presente artículo, las autoridades judiciales y administrativas tendrán en cuenta la información que sobre la situación social del menor proporcione la autoridad central u otra autoridad competente del lugar de residencia habitual del menor."

De esa forma, la indicada dependencia es la encargada de canalizar y promover la colaboración entre las autoridades centrales de los Estados Parte del convenio en los Estados Unidos Mexicanos, a fin de garantizar la restitución inmediata de los menores y para conseguir los objetivos del convenio tendrá las siguientes obligaciones: **a)** localizar al menor trasladado o retenido de manera ilícita; **b)** prevenir que el menor sufra mayores daños o que resulten perjudicadas las partes interesadas, para lo cual adoptará o hará que se adopten medidas provisionales; **c)** garantizará la restitución voluntaria del menor o facilitará una solución amigable; **d)** intercambiará información relativa a la situación social del menor, si lo estima conveniente; **e)** facilitará información general sobre la legislación del país relativa a la aplicación de la convención; **f) incoará o facilitará la apertura de un procedimiento judicial o administrativo, con el objeto de conseguir la restitución del menor y, en su caso, permitir que se regule o se ejerza de manera efectiva el derecho de visita; g)** concederá o facilitará, según el caso, la obtención de asistencia jurídica y judicial, incluyendo la participación de un abogado; **h)** garantizará, desde el punto de vista administrativo, la restitución del menor sin peligro, si ello fuese necesario y apropiado; e, **i)** se mantendrá informada sobre la aplicación del presente convenio y eliminará, en la medida de lo posible, los obstáculos que pudieran oponerse a su aplicación.[12]

De las obligaciones aludidas, para efectos de resolver la contradicción de tesis, interesa, especialmente, la contenida en el inciso **f)**, esto es, la relativa a la obligación que tiene la Secretaría de Relaciones Exteriores en la iniciación o apertura de un procedimiento judicial o administrativo, con el objeto de restituir al menor a la brevedad posible y permitir, a través de los medios legales que se regule o se ejerza de manera efectiva el derecho de visita del progenitor que ostenta la custodia del menor, pero que no lo tiene bajo su resguardo o cuidado en virtud de que fue trasladado o es retenido ilícitamente por su contraparte en este país.

La Guía de Buenas Prácticas, Primera Parte-Prácticas de las autoridades centrales, apartado 4.16, página 57, dispone que el convenio impone a las autoridades centrales la obligación de iniciar o dar facilidades para promover un procedimiento judicial o administrativo para obtener el retorno del menor; pero, no están obligadas a iniciarlo ellas mismas.

De esto deriva que la Secretaría de Relaciones Exteriores, al momento de iniciar un procedimiento judicial de restitución de menores, no defiende

[12] Artículo 7 del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.

un interés ni derecho propio en su beneficio, por lo que debe contar con una autorización por escrito del progenitor solicitante del retorno del niño que le confiera poderes para actuar por cuenta de éste, o para designar un representante habilitado para actuar en su nombre. Así se deduce del artículo 28 del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, al disponer:

"Artículo 28. Una autoridad central podrá exigir que la solicitud vaya acompañada de una autorización por escrito que le confiera poderes para actuar por cuenta del solicitante, o para designar un representante habilitado para actuar en su nombre."

Además, como ya se explicó en las consideraciones que anteceden, corresponde al Juez Familiar en el Distrito Federal, al resolver en definitiva si es procedente o no ordenar el retorno del niño al lugar en donde habitualmente residía con el progenitor o la institución que ostenta su custodia; o en su caso, establecer un régimen de visitas entre el menor y el padre que solicitó su restitución, durante el plazo que dure la tramitación del procedimiento de retorno, en términos de las disposiciones del Código Civil y del de Procedimientos Civiles para la indicada entidad federativa.

Esa situación pone de manifiesto que durante la tramitación del procedimiento judicial de restitución internacional de un menor, la Secretaría de Relaciones Exteriores actúa como parte procesal representando al progenitor que hizo la solicitud de retorno del niño, lo que permitirá alegar, ofrecer pruebas sobre la situación social que guardaba el menor en el domicilio en el que habitualmente residía con su padre o madre que ostenta la custodia u otros elementos de convicción que tengan como finalidad conseguir su retorno a la brevedad posible por medio de una resolución definitiva dictada por un Juez competente; y en caso de que se deniegue la restitución del niño, dicha autoridad central podrá interponer los recursos o medios de defensa legales que sean pertinentes para revocar la sentencia del Juez familiar.

En ese orden, durante la tramitación del procedimiento judicial de restitución internacional del menor, la Secretaria de Relaciones Exteriores, en su carácter de autoridad central del Estado Mexicano, no realiza actos de imperio en perjuicio de las partes, pues no cuenta con facultades legales para decidir por sí y ante sí, el retorno definitivo del niño al lugar en donde habitualmente residía con su progenitor o la institución que ostenta su custodia, ni menos aún puede establecer un régimen de visitas entre el padre que solicita su retorno y el menor durante la tramitación del procedimiento judicial de restitución, dado que esas cuestiones son competencia exclusiva, como ya se dijo de un Juez Familiar en el Distrito Federal.

Asimismo, en la tramitación de los procedimientos judiciales de restitución internacional de menores, solamente la autoridad central del Estado Mexicano, en este caso la Secretaría de Relaciones Exteriores estará facultada para intervenir como parte procesal, pues el Gobierno de México, se obligó en la convención que dicha dependencia sería la encargada de dar cumplimiento a las obligaciones convencionales en su ámbito territorial; de manera que no podrán ser partes procesales en ese procedimiento la autoridad central del Estado requirente, ni la embajada del mismo, ni otra representación diplomática establecida en este país, en virtud de que el cumplimiento del tratado corresponde a la autoridad central del Estado requerido.

IV. Marco normativo del tercero interesado en la fracción III, incisos a) y b), del artículo 5o. de la Ley de Amparo

El artículo 5o., fracción III, incisos a) y b), dispone:

"Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo: … **III.** El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter: **a)** La persona que haya gestionado el acto reclamado o tenga interés jurídico en que subsista; **b)** La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso."

El contenido del artículo invocado establece diversos tipos de terceros interesados dependiendo de la naturaleza del acto reclamado y del juicio o controversia jurisdiccional, administrativa, agraria o del trabajo de la que emanó el acto reclamado.

La calidad de tercero interesado prevista en el inciso **a)**, se presenta cuando el quejoso reclama un acto en materia administrativa y aquél lo hubiese gestionado en su favor, o bien, si no gestionó el acto reclamado, sí intervino como contraparte del agraviado en el procedimiento administrativo que antecedió al acto reclamado, siempre que éste se haya desarrollado en forma de juicio ante la autoridad responsable. Además, para que pueda reconocerse a una persona el carácter de tercero interesado, es indispensable que dicha persona sea titular de un derecho protegido por la ley, del cual pudiera privársele, verse afectada o menoscabada si se concede al quejoso la protección constitucional.[13]

[13] Al respecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Primera Parte, materia administrativa, página 137, con el rubro: "TERCERO PERJUDICADO. QUIENES TIENEN ESTE CARÁCTER EN EL AMPARO ADMINISTRATIVO.", interpretó que en el juicio

En tanto que en el inciso **b)**, la calidad de tercero interesado se obtiene en dos supuestos de hecho distintos, como a continuación se indican:

I. La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo. Esto es, el carácter de tercero interesado se adquiere por el solo hecho de que la persona haya sido contraparte del solicitante de garantías en una controversia jurisdiccional de la naturaleza indicada y haya defendido un derecho contrario al pretendido por el quejoso, ya sea como actor o parte demandada, según sea el caso.

II. Tendrá el carácter de tercero interesado, la persona extraña al procedimiento, si tiene un interés contrario al del quejoso.

De acuerdo con lo anterior, la participación del tercero interesado en el juicio de garantías, tiene como propósito que se declare la constitucionalidad del acto reclamado por el quejoso, por así convenir a sus intereses, dado que se opone a las pretensiones de éste y dicha participación se le reconoce en razón de que si se concediera la protección constitucional al solicitante del amparo, se afectarían los derechos del tercero interesado.

En el caso bajo estudio, sólo se analizará el supuesto en que la persona adquiere la calidad de tercero interesado, prevista en el primer párrafo del inciso b), esto es, cuando fue contraparte del quejoso y el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo.

Esto, porque de los autos se advierte que el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en el recurso de queja 19/2014, conoció del acuerdo de admisión de la demanda de garantías, en donde el secretario encargado del Juzgado Décimo Tercero de Distrito en Materia Civil no tuvo como tercero interesado al representante del Ministerio de Justicia del Reino de España, en su carácter de autoridad central. En la indicada demanda de garantías, la parte quejosa reclamó de la Juez Sexto de lo Familiar Interina del Distrito Federal, entre otros actos, la orden de aseguramiento del menor para

---

de garantías en materia administrativa es tercero perjudicado quien gestionó en su favor el acto reclamado y la persona que si bien no gestionó en su propio beneficio dicho acto, intervino como contraparte del agraviado en el procedimiento que antecedió el acto que se impugnó, siempre que dicho procedimiento se hubiese desenvuelto en forma de juicio ante la autoridad responsable.

restituirlo a Barcelona, España; la autorización y celebración de la audiencia en la que se ordenó la inmediata restitución del menor; la negativa de celebrar la audiencia de ley; el acuerdo en que no se tramitó de conformidad la excepción opuesta en el procedimiento de restitución del menor. Dichos actos se llevaron a cabo en el procedimiento de restitución de menor 2158/2013.

Por su parte, en el juicio de amparo directo 113/2012-13, el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito conoció de la demanda de garantías promovida por la parte quejosa, contra la sentencia definitiva dictada por la Segunda Sala Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en el toca 1127/2011, relativo al procedimiento de restitución internacional de un menor, y su ejecución atribuida al Juez Cuadragésimo Segundo de lo Familiar del Distrito Federal.

Es decir, los actos reclamados en las demandas de amparo se dictaron en diversos procedimientos jurisdiccionales de restitución de menores tramitados ante un Juez del orden familiar; de manera que, deberá dilucidarse si las autoridades centrales del Estado requerido –en este caso la Secretaría de Relaciones Exteriores– y las Autoridades Centrales del Estado solicitante de la restitución del menor al lugar en el que habitualmente residía, tienen o no el carácter de tercero interesadas en el juicio de amparo promovido por el progenitor que se oponga al retorno del niño al lugar en donde se encuentra la persona o la institución que ostenta su custodia.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, no vulneraba el derecho fundamental de audiencia, como se aprecia de la siguiente tesis:[14]

"CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE AUDIENCIA.—Si bien es cierto que la citada convención, adoptada en la ciudad de La Haya, Países Bajos, el 25 de octubre de 1980, hace referencia al procedimiento que puede seguirse de manera urgente ante la autoridad judicial o administrativa competente para lograr la restitución inmediata del menor que ha sido sustraído, también lo es que únicamente provee los lineamientos generales o básicos que deben observarse en aquél sin regularlo expresamente; de ahí que no haga referencia al medio de comunicación procesal (emplazamiento o citación) a través del cual debe informarse al sustractor de

[14] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, materia constitucional, tesis 1a. CCLXXXI/2013 (10a.), página 1045.

un menor el procedimiento que se sigue en su contra y sus consecuencias. Sin embargo, ello no implica una vulneración al derecho fundamental de audiencia, pues al ser un tratado multilateral, cada Estado contratante tiene su propia normativa, por lo que resulta conveniente que el procedimiento se siga conforme a la prevista para cada Estado; no obstante, éste debe respetar el derecho de audiencia, pues de los artículos 7, inciso a), 12, 13 y 20 de la propia convención, se advierte que antes de tomar cualquier decisión sobre la restitución del menor, el sustractor debe ser escuchado, no sólo por respeto al derecho de referencia, sino porque, además, atendiendo al interés superior del menor, dicha convención no desconoce que en algunas ocasiones su traslado o la negativa a restituirlo podría estar justificado; esto es, dichos numerales prevén implícitamente el deber de dar intervención al sustractor para que comparezca a ese procedimiento, y tratar de llegar a una solución amigable que garantice la restitución voluntaria del menor y, en caso de no ser así, pueda oponerse a la restitución ofreciendo las pruebas conducentes para demostrar que ésta no es posible, entre otras cosas porque: a) por el tiempo transcurrido el menor ya se integró a su nuevo medio; b) la persona, institución u organismo que tenía a su cargo el menor, no ejercía de modo efectivo el derecho de custodia en el momento en que fue sustraído; c) la persona, institución u organismo que tenía a su cargo al menor había consentido o posteriormente consintió su traslado o retención; d) existe un grave riesgo de que la restitución del menor ponga en peligro su salud psicológica o emocional o de cualquier otra manera lo ponga en una situación intolerable; e) el propio menor se oponga a la restitución, cuando éste ha alcanzado un grado de madurez apropiado para tener en cuenta sus opiniones; y, f) los derechos fundamentales del Estado requerido en materia de protección de derechos humanos y las libertades fundamentales no lo permitan. Así, la citada convención prevé bases suficientes para que la autoridad judicial o administrativa que en auxilio de la autoridad central resulte competente para llevar a cabo el procedimiento de restitución, pueda emplazar al sustractor del menor, haciéndole de su conocimiento el alcance de ese procedimiento, la posibilidad que tiene de llegar a una solución amigable en la que puede permitir la restitución voluntaria del menor y, en su caso, las causas por las cuales puede negarse a su restitución inmediata, así como la posibilidad que tiene de ofrecer las pruebas necesarias para acreditarlas."

De la tesis aislada reproducida derivan las siguientes premisas:

a) El Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores sólo prevé los lineamientos básicos del procedimiento de urgencia que debía seguirse para la restitución inmediata de un menor que ha sido sustraído, sin regularlo expresamente; sin embargo, como ese convenio es un tratado multilateral, cada Estado parte con su normativa interna

debe informar al sustractor del niño, el procedimiento que se sigue en su contra y las consecuencias que deriven del mismo, en respeto a su derecho de audiencia, porque en algunas ocasiones el traslado del menor podría estar justificado, y de acuerdo con los artículos 7, inciso a), 12, 13 y 20 de la convención, debe darse al sustractor la intervención necesaria para que comparezca al procedimiento judicial.

b) En caso de que el sustractor no llegue a un acuerdo amigable con la persona o institución que ostenta la custodia del menor, que garantice la restitución voluntaria del niño al lugar en donde habitualmente residía, el sustractor podrá oponerse a su retorno y ofrecer las pruebas conducentes que demuestren que no es posible la restitución, entre otras cosas: **i)** por el tiempo transcurrido, el menor ya se integró a su nuevo medio; **ii)** la persona, institución u organismo que tenía a su cargo al menor, no ejercía de modo efectivo el derecho de custodia en el momento en que fue sustraído; **iii)** la persona, institución u organismo que tenía a su cargo al menor había consentido o posteriormente consintió su traslado o retención; **iv)** existe un grave riesgo de que la restitución del menor ponga en peligro su salud psicológica o emocional o de cualquier otra manera lo ponga en una situación intolerable; **v)** el propio menor se oponga a la restitución, cuando éste ha alcanzado un grado de madurez apropiado para tener en cuenta sus opiniones; y, **vi)** los derechos fundamentales del Estado requerido en materia de protección de derechos humanos y las libertades fundamentales no lo permitan.

c) Como consecuencia de lo anterior, debe considerarse que el procedimiento judicial de restitución de un menor, iniciado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, tiene la naturaleza de un juicio en el que se dilucidará si el traslado o la retención del niño es contraria a las disposiciones del convenio, frente a las excepciones y defensas que pudiera hacer valer la persona que se opone a su retorno.

Como puede verse, cada Estado parte del convenio se obligó a respetar el derecho de audiencia del progenitor que sustrajo al menor, cuando se inicie el procedimiento de restitución ante un juzgador del orden familiar. Lo cual implica que si la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su carácter de autoridad central del Estado Mexicano, inicia un procedimiento judicial de restitución de un menor ante un Juez Familiar, solicitado por la autoridad central del Estado requirente, el juzgado debe emplazar al progenitor que sustrajo al niño para que comparezca al procedimiento aludido y si es posible, llegue a un acuerdo con la persona o institución que tiene la custodia del niño, o en su defecto, oponga las excepciones que considere pertinentes para evitar el retorno del niño al lugar en donde habitualmente tenía su residencia.

De esa forma, cuando el acto reclamado se haya dictado en un procedimiento judicial de restitución de un menor iniciado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su carácter de autoridad central del Estado Mexicano, y el progenitor que se opone al retorno de aquél, promueve un juicio de amparo directo o indirecto en contra de cualquier determinación que afecte sus derechos o el interés superior del niño, la indicada autoridad tendrá el carácter de tercero interesada, junto con la persona o institución que tiene su custodia del menor. Esto, porque en términos de los artículos 2o., 6o. y 7o. del Convenio de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, la indicada secretaría es la encargada de canalizar y procurar la cooperación entre las autoridades centrales de los Estados partes de la convención en el ámbito territorial del Estado Mexicano, en lo que concierne al retorno inmediato del menor, y de acuerdo con el artículo 28 del indicado tratado, dentro del procedimiento judicial de restitución del niño sustraído, actúa como representante de la persona o de la institución que tiene su custodia, esto es, como contraparte del progenitor que pretende mantener al niño bajo su protección en el país, supuesto que actualiza la hipótesis prevista en el primer párrafo del inciso b), de la fracción III, del artículo 5o. de la Ley de Amparo. Sin que proceda tener como terceros interesados a las autoridades centrales del Estado requirente de la restitución del menor, porque la obligación de adoptar todas las medidas para garantizar que en los Estados Unidos Mexicanos se cumpla con los objetivos del convenio, entre ellos, los de iniciar e intentar un procedimiento judicial de restitución de menores, corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su carácter de autoridad central.

Consecuentemente, el criterio que sustenta este Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, en términos de lo dispuesto en el artículo 218 de la Ley de Amparo, debe quedar redactado bajo el rubro y texto siguientes:

TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, CUANDO ACTÚA COMO AUTORIDAD CENTRAL DEL ESTADO MEXICANO EN EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL DE RESTITUCIÓN DE MENORES, PREVISTO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. Cuando el acto reclamado se haya dictado en un procedimiento judicial de restitución de un menor iniciado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su carácter de autoridad central del Estado Mexicano, y el progenitor que se opone al retorno de aquél, promueve un juicio de amparo directo o indirecto en contra de cualquier determinación que afecte sus derechos o el interés superior del niño, la referida autoridad tendrá el carácter de tercero interesada, junto con la persona o institución que tiene la custodia del menor. Esto, porque en términos de los artículos 2o., 6o. y 7o. del Convenio de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de

Menores, la indicada secretaría es la encargada de canalizar y procurar la cooperación entre las autoridades centrales de los Estados Parte de la convención en el ámbito territorial de Estado Mexicano, en lo que concierne al retorno inmediato del menor, y de acuerdo con el artículo 28 del mencionado tratado, dentro del procedimiento judicial de restitución del niño sustraído, la secretaría actúa como representante de la persona o de la institución que tiene su custodia, esto es, como contraparte del progenitor que pretende mantener al niño bajo su protección en el país, supuesto que actualiza la hipótesis prevista en el primer párrafo del inciso b), de la fracción III, del artículo 5o. de la Ley de Amparo. Sin que proceda tener como terceros interesados a las autoridades centrales del Estado requirente de la restitución del menor, porque la obligación de adoptar todas las medidas para garantizar que en los Estados Unidos Mexicanos se cumpla con los objetivos del convenio, entre ellos, los de iniciar e intentar un procedimiento judicial de restitución de menores, corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su carácter de autoridad central.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este toca se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, de conformidad con la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución.

Notifíquese; y con testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y vía electrónica a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así, lo resolvió el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, por mayoría de trece votos de los Magistrados Marco Antonio Rodríguez Barajas, Luz Delfina Abitia Gutiérrez, Francisco Javier Sandoval López, Mauro Miguel Reyes Zapata, María Soledad Hernández Ruiz de Mosqueda, Ismael Hernández Flores, Roberto Ramírez Ruiz (ponente), José Juan Bracamontes Cuevas, Gonzalo Arredondo Jiménez, J. Jesús Pérez Grimaldi (presidente), Indalfer Infante Gonzales, Ana María Serrano Oseguera y María Concepción Alonso Flores, con el voto en contra del Magistrado Benito Alva Zenteno; lo resolvieron los Magistrados que integran el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito.

"En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de los numerales 54, 55, 56 y 62 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y archivos, se hace constar que en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos, coincidiendo en todo lo demás con el original que se tuvo a la vista.

Nota: La tesis aislada I.6o.C.42 C (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 13 de noviembre de 2015 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado Benito Alva Zenteno, en la contradicción de tesis 7/2015, entre los criterios sustentados por los Tribunales Sexto y Décimo Tercero, ambos en Materia Civil del Primer Circuito.

El suscrito Magistrado, al discernir del criterio de la mayoría formulo el presente voto particular.

Considero que la Secretaría de Relaciones Exteriores cuando actúa como autoridad central del Estado Mexicano en el procedimiento judicial de restitución de menores previsto en el Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, no tiene el carácter de tercero interesada, en virtud de las siguientes razones.

El artículo 5o., fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, establece:

"Artículo 5o. Son parte en el juicio de amparo:

"…

"III. El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter:

"…

"b) La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso."

En esa hipótesis normativa se sustenta la decisión de la mayoría del Pleno Civil para considerar a la Secretaría de Relaciones Exteriores como tercero interesada en el procedimiento judicial de restitución de menores, porque como parte es la encargada de procurar el retorno inmediato del menor a su Estado habitual de residencia y porque en términos del artículo 28 del tratado indicado actúa como representante de la persona o de la institución que tiene su legal custodia.

Sin embargo, aunque efectivamente la citada secretaría actúa como parte en el proceso en cuestión en representación de los intereses de quien verdaderamente tiene un interés genuino y contrario al del progenitor sustractor, ello no necesariamente le da el derecho que el tercero interesado en términos de lo dispuesto por la letra del inciso b), fracción III del artículo 5o. de la Ley de Amparo, tiene para intervenir en el juicio constitucional en defensa de sus propios intereses.

Lo anterior, porque si bien es cierto por contraparte del quejoso debe entenderse a la persona que litiga en el juicio en que se dicta el acto reclamado y tiene interés en que éste subsista, no lo es menos que, en la especie, aunque la autoridad central del Estado Mexicano inicia el procedimiento judicial de restitución, incluso con poder para representar al progenitor que tiene la legal custodia del menor y por ese hecho tiene el carácter de parte, ello no es suficiente para reconocerle la calidad de un verdadero o auténtico tercero interesado, porque este personaje en su concepto específico exige que ese colitigante sea la persona que directamente tiene un interés directo en la subsistencia del acto reclamado en virtud de que tiene un derecho opuesto al del quejoso y aquí no es el caso.

Efectivamente, la secretaría es la encargada de ejecutar el Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, pero su intervención es de cooperación, ejecución y de colaboración con otras autoridades para lograr que el menor sustraído regrese al Estado en que tenga su residencia habitual y, ciertamente, dentro de esas acciones se encuentra la de incoar el proceso judicial de restitución en términos de lo dispuesto por el artículo 7, inciso f), de la convención, pero en modo alguno su esfera de derechos como ente de la administración pública central del Estado Mexicano se ve directamente afectada por las actuaciones de las autoridades judiciales o administrativas que decidan la suerte del menor y sus progenitores en este proceso judicial, para que en esa medida se pueda considerar que sostiene un derecho lesionado que lo convierta en colitigante genuino del quejoso quien, en todo caso, sólo tiene como contraparte pura al progenitor que reclama el regreso del menor sustraído, porque es éste quien sí puede ver afectado sus intereses o derechos con las determinaciones que se tomen en el juicio constitucional promovido por el quejoso en contra de las resoluciones judiciales que constituyan el acto u actos reclamados.

En todo caso y en una interpretación gramatical del artículo 5o., fracción III, de la Ley de Amparo, específicamente respecto de la expresión "*pudiendo tener tal carácter*", desde luego, tratándose del tercero interesado, significa que la configuración casuista o típica de los incisos a), b), c), d) y e) constituyen ejemplos de certidumbre de sujetos procesales, porque en estos casos no hay duda de quién tiene la calidad de tercero interesado, pero desde que la oración de dicho numeral está redactada en gerundio "*pudiendo*", ello abre la posibilidad de que existan especies de sujetos procesales que encuadran dentro del sub género tercero interesado, que en el tema de la contradicción pudo haber sido el caso.

Así es, en el proyecto aprobado lo que pudo sustentarse como mayor especificidad es que la Secretaría de Relaciones Exteriores, al incoar el proceso judicial de sustracción y, consecuentemente, adquirir el carácter de parte procesal, puede ser llamada al juicio constitucional (directo o indirecto) que promueva el progenitor sustractor como sub género del tercero interesado pero no en la configuración típica del inciso b) de la fracción III del numeral en comento, porque ya se anticipó, que este supuesto

sólo cobra vida en los casos en que el colitigante o adversario del quejoso tenga un interés o un derecho directo, genuino y, desde luego, opuesto al del quejoso y ese sólo puede ser, ineludiblemente, el progenitor que tiene la legal custodia del menor, porque es el único que puede resentir los efectos de una ejecutoria de amparo en su esfera de derechos.

En tal virtud, considero que no debió tenerse a la Secretaría de Relaciones Exteriores como un genuino o típico caso de tercero interesado en términos de lo dispuesto por el artículo 5o., fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, por no tener un interés o derecho contrario al quejoso, sino en todo caso como un sub género del tercero interesado con base en la interpretación gramatical del gerundio "pudiendo" que se lee en la primera oración de la fracción III del citado numeral.

"En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de los numerales 54, 55, 56 y 62 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y archivos, se hace constar que en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos, coincidiendo en todo lo demás con el original que se tuvo a la vista.

Este voto se publicó el viernes 13 de noviembre de 2015 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, CUANDO ACTÚA COMO AUTORIDAD CENTRAL DEL ESTADO MEXICANO EN EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL DE RESTITUCIÓN DE MENORES, PREVISTO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. Cuando el acto reclamado se haya dictado en un procedimiento judicial de restitución de un menor iniciado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su carácter de Autoridad Central del Estado Mexicano, y el progenitor que se opone al retorno de aquél, promueve un juicio de amparo directo o indirecto en contra de cualquier determinación que afecte sus derechos o el interés superior del niño, la referida autoridad tendrá el carácter de tercero interesada, junto con la persona o institución que tiene la custodia del menor. Esto, porque en términos de los artículos 2o., 6o. y 7o. del Convenio de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, la indicada secretaría es la encargada de canalizar y procurar la cooperación entre las Autoridades Centrales de los Estados parte de la Convención en el ámbito territorial de Estado Mexicano, en lo que concierne al retorno inmediato del menor, y de acuerdo con el artículo 28 del mencionado Tratado, dentro del procedimiento judicial de restitución del niño sustraído, la Secretaría actúa como representante de la persona o de la institución

que tiene su custodia, esto es, como contraparte del progenitor que pretende mantener al niño bajo su protección en el país, supuesto que actualiza la hipótesis prevista en el primer párrafo del inciso b), de la fracción III, del artículo 5o. de la Ley de Amparo. Sin que proceda tener como terceros interesados a las Autoridades Centrales del Estado requirente de la restitución del menor, porque la obligación de adoptar todas las medidas para garantizar que en los Estados Unidos Mexicanos se cumpla con los objetivos del Convenio, entre ellos, los de iniciar e intentar un procedimiento judicial de restitución de menores, corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su carácter de Autoridad Central.

PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.
PC.I.C. J/17 C (10a.)

Contradicción de tesis 7/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Sexto y Décimo Tercero, ambos en Materia Civil del Primer Circuito. 29 de septiembre de 2015. Mayoría de trece votos de los Magistrados Marco Antonio Rodríguez Barajas, Luz Delfina Abitia Gutiérrez, Francisco Javier Sandoval López, Mauro Miguel Reyes Zapata, María Soledad Hernández Ruiz de Mosqueda, Ismael Hernández Flores, Roberto Ramírez Ruiz, José Juan Bracamontes Cuevas, Gonzalo Arredondo Jiménez, J. Jesús Pérez Grimaldi (presidente), Indalfer Infante Gonzales, Ana María Serrano Oseguera y María Concepción Alonso Flores. Disidente: Benito Alva Zenteno. Ponente: Roberto Ramírez Ruiz. Secretarios: Arnulfo Mateos García y Elia Aurora Durán Martínez.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis I.6o.C.42 C (10a.), de título y subtítulo: "CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. A LAS AUTORIDADES CENTRALES DE LOS ESTADOS PARTE, NO LES ASISTE EL CARÁCTER DE TERCEROS INTERESADOS EN EL JUICIO CONSTITUCIONAL, CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN III, INCISO A), DE LA LEY DE AMPARO.", aprobada por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 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 2916, y

Tesis I.13o.C.1 C (10a.), de rubro: "CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. A LAS AUTORIDADES CENTRALES DE LOS ESTADOS PARTE LES ASISTE EL CARÁCTER DE TERCEROS PERJUDICADOS EN EL JUICIO DE AMPARO, CUANDO EL PRESUNTO SUSTRACTOR ES UNO DE LOS PADRES.", aprobada por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VIII, Tomo 2, mayo de 2012, página 1826.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de noviembre de 2015 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 17 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

TERRENOS NACIONALES. ES INNECESARIO QUE LA AUTORIDAD NOTIFIQUE PERSONALMENTE A LOS SOLICITANTES Y POSEEDORES DE AQUÉLLOS, QUE CUENTAN CON UN PLAZO DE 6 MESES PARA ACTUALIZAR SU SOLICITUD DE ENAJENACIÓN, CONFORME AL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 2/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO, SEGUNDO Y TERCERO, TODOS DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 29 DE SEPTIEMBRE DE 2015. MAYORÍA DE DOS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS FLORIDA LÓPEZ HERNÁNDEZ Y JOSÉ ANGEL MÁTTAR OLIVA. DISIDENTE: JORGE MERCADO MEJÍA. PONENTE: JOSÉ ANGEL MÁTTAR OLIVA. SECRETARIO: SERGIO ADOLFO PENICHE QUINTAL.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Este Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito es legalmente competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, séptimo párrafo y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, de la Ley de Amparo y 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 13, fracción VII, del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, en virtud de que se trata de una contradicción de criterios suscitada entre Tribunales Colegiados que integran el Vigésimo Séptimo Circuito.

SEGUNDO.—La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos del artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo, pues fue formulada por el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con sede en Chetumal, donde ejerce jurisdicción este Pleno de Circuito.

El juzgador aludido señaló que la discrepancia de criterios surge en cuanto a la circunstancia de que el delegado estatal en Quintana Roo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, debe dar a conocer o no al solicitante del trámite de enajenación onerosa de terreno nacional, la obligación y requisitos contenidos en el artículo cuarto transitorio del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil doce.

Lo anterior, pues los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos de este Vigésimo Séptimo Circuito, en los amparos en revisión **********/2014 y **********/2014, respectivamente, sostuvieron un criterio similar en el sentido de que la publicación de dicho reglamento en el Diario Oficial de la Federación obliga a los interesados a actualizar su solicitud de enajenación de terrenos nacionales en el plazo de seis meses; mientras que el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito, en el amparo en revisión **********/2015, estimó que con la finalidad de garantizar la protección de los derechos de los gobernados, es la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en quien recae la obligación de notificar a los interesados el contenido de dicho artículo cuarto transitorio.

TERCERO.—El Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, en sesión de diez de abril de dos mil catorce, al resolver el amparo en revisión **********/2014, sostuvo estas consideraciones:

"CUARTO.—Son **infundados** por una parte, y **fundados** por otra, los agravios vertidos por la autoridad responsable.

"Para una mejor comprensión del asunto que nos ocupa, es pertinente precisar sus antecedentes más relevantes.

"Por escrito presentado el veinticinco de marzo de dos mil nueve, ante la Delegación Estatal en Quintana Roo de la Secretaría de la Reforma Agraria (ahora Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano), ********** solicitó al titular de dicha secretaría, la enajenación onerosa del predio propiedad de la nación, denominado **********, ubicado en el Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo.

"Solicitud la cual, dio inicio al procedimiento administrativo correspondiente radicado bajo el número de expediente **********/2009; asimismo, mediante proveído de treinta de marzo de dos mil nueve, se requirió al solicitante para que, en un plazo improrrogable de quince días hábiles, exhibiera diversa documentación.

"Dicho requerimiento se notificó al interesado el ********** de marzo de dos mil diez; quien, mediante escrito presentado el nueve de abril siguiente, exhibió la documentación requerida.[1]

[1] Fojas 78 y 81 del juicio de amparo.

"Con motivo de lo anterior, el diecisiete de junio de ese año, la autoridad responsable tuvo por cumplida la prevención y radicó el expediente, en donde se ordenó iniciar de oficio la investigación de antecedentes registrales y catastrales del predio en cuestión, verificar las posesiones existentes, así como determinar su naturaleza jurídica.[2]

"Por oficio **********/2010 de ********** de noviembre de dos mil diez, el delegado estatal de la Secretaría de la Reforma Agraria solicitó a la directora general adjunta de Regularización de la Propiedad Rural para que le otorgara, entre otros, el folio para llevar a cabo los trabajos técnicos de medición y deslinde en el terreno mencionado.[3]

"Mediante oficio **********, de ********** de marzo de dos mil once, recibido el ********** de marzo siguiente en la delegación estatal en Quintana Roo de la Secretaría de la Reforma Agraria, la directora general adjunta autorizó llevar a cabo los trabajos de medición y deslinde del predio de mérito, asignándoles el número de folio **********.[4]

"Oficio el cual, constituye la última actuación dentro del procedimiento administrativo que motivó la solicitud de la enajenación onerosa del terreno nacional denominado **********.

"Ante tal circunstancia, el ********** de enero de dos mil trece, ********** solicitó la protección constitucional contra actos del secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y el delegado estatal en Quintana Roo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (antes Secretaría de la Reforma Agraria), que hizo consistir en la falta de continuación al procedimiento de investigación que se tramita con motivo de la solicitud de enajenación en el expediente de terrenos nacionales **********/2009 y, como consecuencia de lo anterior, la falta de entrega del título de propiedad del predio relativo.

"La demanda de amparo fue turnada al Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con residencia en esta ciudad; quien se declaró legalmente incompetente para conocer de ella al estimar que, al ser los actos reclamados de carácter omisivo, no tenían ejecución material. Motivo por el cual, debía conocer del libelo constitucional el Juez de Distrito competente donde radicara la autoridad responsable.

---

[2] Fojas 102 a 104 ídem.
[3] Fojas 111 a 114 ídem.
[4] Foja 115 ídem.

"Por cuestión de turno, tocó conocer de la demanda de amparo a la Juez Sexto de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con residencia en Chetumal; quien, mediante acuerdo de ********** de enero de dos mil trece, aceptó la competencia y se avocó al conocimiento del asunto. Asimismo, seguidos todos los trámites legales, el ********** de septiembre de dos mil trece dictó sentencia, en donde determinó conceder el amparo solicitado para el efecto de que las autoridades señaladas como responsables dieran continuidad al procedimiento de enajenación del terreno nacional, consistente en la integración del expedientillo con el estudio de las operaciones de deslinde, tanto de la parte técnica topográfica como de la titulación enviada; o bien, le indicaran al quejoso los requisitos legales para que pudiera continuar con dicha solicitud, así como la existencia de algún impedimento para seguir su tramitación.

"Inconforme con ello, la autoridad responsable denominada delegado estatal en Quintana Roo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, interpuso el recurso de revisión que ahora nos ocupa en donde hizo valer los siguientes agravios:

"**Primero y segundo agravios. Incorrecto análisis de la causa de improcedencia hecha valer.**

"Sostiene la autoridad recurrente que la Juez Federal estudió incorrectamente la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el 116, fracción V, ambos de la Ley de Amparo abrogada pues, contrario a lo que consideró, los extractos de la demanda que transcribió en su fallo no podían tenerse como tales, por no advertirse de su contenido la causa de pedir.

"En ese sentido, sostiene que la resolutora constitucional suplió al quejoso la deficiencia de sus conceptos de violación en un asunto en donde no opera dicha figura.

"Lo anterior es **infundado**.

"No asiste razón a la recurrente, pues del análisis integral de la demanda de amparo se advierte que sí se expresaron los agravios que le ocasionó el acto reclamado, así como los motivos que lo originaron, lo que configura la causa de pedir.

"En efecto, el artículo 79 de la Ley de Amparo abrogada establece:

"'**Artículo 79.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito, deberán corregir los errores

que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrán examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.'

"Del precepto transcrito se desprende que los tribunales de amparo examinarán en su integridad la demanda de amparo, así como los demás argumentos vertidos por las partes, para resolver la cuestión efectivamente planteada, con la condición de no cambiar los hechos expuestos en el libelo constitucional.

"Lo anterior significa que, el escrito de demanda deberá apreciarse como un todo, de manera de que el juzgador pueda advertir la verdadera pretensión de quien acude a la instancia constitucional para el efecto de estar en condiciones de solucionarla, sin exigir rigorismos técnicos, bastando el hecho de que se exprese con claridad el agravio que el acto reclamado ocasionó en su esfera jurídica y los motivos que lo originaron.

"De tal modo que, todos aquellos razonamientos que se contengan en la demanda de amparo que tiendan a demostrar la contravención del acto reclamado a los preceptos constitucionales que se estiman transgredidos, deben considerarse como conceptos de violación, aunque no se encuentren en el capítulo relativo.

"Apoya lo anterior la jurisprudencia P./J. 68/2000, sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:[5]

"'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR.—El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe abandonarse la tesis jurisprudencial que lleva por rubro «CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.», en la que, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación de ese

[5] Novena Época. Registro digital: 191384. Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de 2000, materia común, tesis P./J. 68/2000, página 38.

criterio radican en que, por una parte, los artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo no exigen como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo.'

"Bajo ese contexto, del análisis integral de la demanda de amparo se advierte que el quejoso **sí formuló** conceptos de violación, sin que obste la circunstancia de que no se contengan dentro del capítulo relativo pues, se reitera, la demanda se debe apreciar como un todo para apreciar la cuestión efectivamente planteada. Lo que se constata de la transcripción siguiente:

"'… sin que se autorice llevar a cabo los trabajos de medición y deslinde en el predio ********** por los derechos adquiridos de los terrenos presuntamente nacionales a favor de los hoy suscritos que en preferencia sobre cualquier otro solicitante tenemos, situación que hasta la fecha no ha ocurrido, violando lo contenido en los artículos 160 de la Ley Agraria, 107 y 110 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural ya que hasta la fecha no se ha dictado resolución respecto de nuestra solicitud derivado de los trabajos técnicos informativos …

"'… ya que desde el día ********** de abril del 2010 solicité la continuación de mi trámite situación que hasta la fecha exista certeza de la autoridad por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria Delegación Chetumal, hoy (Sedatu) y que desconocemos la naturaleza de dichos actos **pasando más de 1 año 10 meses sin recibir respuesta y sin que la señalada como responsable continúe con el tramite solicitado** …

"'… de lo narrado y transcrito a pesar que hasta la fecha no se han realizado los trabajos de medición, no es obstáculo para que se lleven a cabo por lo que insistí se continúen en todas y cada una de sus etapas el procedimiento para que se me sea entregado el título de propiedad a mi favor …'

"Como se aprecia, el quejoso se duele de la dilación de la autoridad administrativa de continuar con la tramitación del procedimiento de investiga-

ción, lo que ocasiona que no se determine si procede o no la enajenación onerosa solicitada respecto del inmueble en cuestión.

"De modo que, tal circunstancia provoca que el quejoso se encuentre en incertidumbre jurídica, al no tener respuesta de la autoridad administrativa en relación a sí es procedente la adquisición onerosa del predio nacional del que es poseedor; lo que sin duda se traduce en una afectación al quejoso en su esfera de derechos, al no tener noticia alguna de la prosecución del consabido trámite.

"Derivado de lo anterior, es carente de sustento el planteamiento de la autoridad responsable consistente en que la Juez de Distrito suplió la deficiencia de la queja, por no advertirse de los conceptos de violación propuestos la causa de pedir; pues contrario a ello, como se evidenció, el promovente del amparo claramente manifestó que le irrogaba perjuicio la incertidumbre jurídica que le provocaba la dilación del procedimiento administrativo, al no obtener respuesta de las autoridades señaladas como responsables, respecto de su solicitud de enajenación onerosa del predio nacional del cual es poseedor.

"Luego, si de conformidad con la jurisprudencia P./J. **********/2000 antes transcrita, para estudiar los conceptos de violación basta con que se exprese la causa de pedir; resulta suficiente que en alguna parte de la demanda de amparo se señale cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo.

"Así las cosas, si en el caso el quejoso sostiene que solicitó al secretario de la Reforma Agraria (ahora Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) la enajenación onerosa del terreno nacional que posee, y que ha pasado más de un año diez meses sin recibir respuesta alguna respecto del procedimiento de investigación que se instauró con tal motivo, resulta evidente que con ello se expresó la causa de pedir, la cual, además, se redujo a evidenciar una dilación en la continuación del procedimiento respectivo con el fin de que se dicte la determinación correspondiente y, en caso de ser procedente su solicitud, se le expida el título de propiedad respectivo.

"De ahí que no le asista razón a la autoridad recurrente.

"**Tercer agravio. Incorrecto análisis de las manifestaciones vertidas en relación a la constitucionalidad del acto reclamado.**

"Aduce la recurrente que la Juez de Distrito dejó de considerar los argumentos en los que manifestó que el procedimiento administrativo de ena-

jenación a título oneroso del predio denominado **********, ubicado en el Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, se estaba sustanciando conforme al Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ********** de noviembre de dos mil doce; reglamento que, en su artículo cuarto transitorio, establece que a partir del día siguiente de que surta efectos la publicación del mencionado cuerpo normativo, las personas que tenga instaurados solicitud de enajenación ante la secretaría contarán con un plazo de seis meses para actualizar sus peticiones y, una vez transcurrido dicho plazo, se acordará el archivo como asunto total y definitivamente concluido.

"Motivo por el cual, si la parte quejosa no cumplió con el contenido de ese dispositivo legal, la Delegación Estatal en Quintana Roo, de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, se encontraba impedida para continuar el trámite de enajenación.

"Es **fundado** lo alegado por la autoridad responsable, aquí recurrente.

"La sentencia que se revisa aludió a la omisión en que incurrieron las autoridades responsables en concluir el trámite de regularización de terrenos nacionales mediante enajenación onerosa, previsto en el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil doce.

"Sin embargo, la Juez Federal omitió remitirse, previamente, a lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio, el cual dispone que, a partir del día siguiente de que surta efectos la publicación de dicho reglamento, las personas que tengan instauradas solicitudes de enajenación ante la secretaría, contarán con un plazo de seis meses para actualizar sus peticiones; transcurrido dicho plazo, se acordará el archivo como asunto total y definitivamente concluido.

"De haber estimado esta cuestión, se habría percatado de que **se exige al gobernado**, por medio de una norma formal y materialmente legislativa, **actualizar su petición de regularización o enajenación del inmueble correspondiente, bajo la pena de archivar su expediente si no lo hace**.

"Es decir, **la norma impuso una exigencia sólo al solicitante, no así a la autoridad**, ya que a ésta reservó la obligación de archivar el asunto si aquél no cumplía con el mandato legal.

"Al respecto, el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural antes citado, en su artículo cuarto transitorio, establece:

"'Cuarto. Los solicitantes y poseedores de terrenos nacionales que tengan expediente instaurado en la secretaría, contarán con un plazo de seis meses a partir de la publicación del presente reglamento para actualizar su solicitud. Para tal efecto, deberán presentar copia de la misma, constancia actualizada de posesión, croquis o plano del predio de que se trate, con la identificación de la superficie y colindancias.

"'...

"'Transcurrido el plazo de seis meses a que se refiere el párrafo primero, se ordenará el archivo de los expedientes de solicitudes de terrenos nacionales que no hubieren presentado su actualización.'

"Del precepto legal antes transcrito se colige que, las personas solicitantes de terrenos nacionales que tenían algún expediente instaurado en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, contaron con un plazo de seis meses a partir de la publicación de dicho reglamento para actualizar su solicitud y que en caso de no hacerlo se ordenaría el archivo.

"En directa relación con lo anterior, el artículo primero transitorio del citado reglamento señala:

"'Primero. El presente reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.'

"Luego entonces, si el referido reglamento entró en vigor el veintinueve de noviembre de dos mil doce (toda vez que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho anterior) y **el quejoso no actualizó su solicitud dentro del plazo de referencia**, puesto que en autos no hay constancia de ello; es dable concluir que la Delegación Estatal en Quintana Roo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, aquí recurrente, **estaba legalmente imposibilitada para continuar con el procedimiento de enajenación de terreno nacional**.

"Motivo por el cual, fue incorrecto que la Juez Federal concediera el amparo solicitado.

"En las relatadas condiciones, al resultar **infundados** por una parte, y **fundados** por otra, los agravios planteados, procede **revocar la sentencia recurrida y negar el amparo** contra el acto reclamado de la Delegación Estatal en Quintana Roo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

"Por lo expuesto y fundado, con apoyo además en los artículos 83, fracción IV, 85, fracción II, 86, 91 y demás relativos de la Ley de Amparo; se resuelve:

"PRIMERO.—Se **revoca** la sentencia recurrida.

"SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a **********, contra de los actos que reclamó de la Delegación Estatal en Quintana Roo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, precisados en el resultando primero de esta ejecutoria.

"Notifíquese como corresponda y con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos a su lugar de su origen; háganse las anotaciones respectivas en el libro de gobierno de este tribunal; y, en su oportunidad, archívese el toca.

"'Así lo resolvió el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, por unanimidad de votos de los ciudadanos Magistrados **Gonzalo Eolo Duran Molina**, como presidente, **Rafael Martín Ocampo Pizano**, así como **José Manuel Novelo López**, secretario de Tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, para fungir como Magistrado de este Tribunal Colegiado, en términos del artículo 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 42, fracción V, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la organización y funcionamiento del propio consejo, según acuerdo de uno de octubre de dos mil trece, comunicado por oficio **CCJ/ST/4870/2013**, siendo ponente el último de los nombrados, quien firma con el Magistrado presidente y el secretario de Acuerdos, licenciado José Luis Díaz Pereira, que autoriza y da fe."

El Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito estimó que el artículo cuarto transitorio del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil doce, en vigor al día siguiente, estableció una exigencia al gobernado, consistente en actualizar su petición de regularización o enajenación de terrenos nacionales, bajo la pena de archivar su expediente si no lo hace; es decir, esa norma impuso un requerimiento al solicitante, no así a la autoridad, pues a ésta se reservó la obligación de archivar el asunto si aquél no cumplía con el mandato legal.

CUARTO.—El Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, en sesión de ********** de abril de dos mil catorce, al resolver el amparo en revisión **********/2014, consideró lo siguiente:

"CUARTO.—Antes de examinar los agravios formulados, se señalan los antecedentes de la sentencia recurrida.

"********** promovió juicio de amparo en contra del acto reclamado a las autoridades responsables secretario de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, antes Reforma Agraria, con residencia en México, Distrito Federal y delegado estatal en Quintana Roo, de dicha secretaría, con sede en Chetumal, consistente en la abstención de ejecutar los trabajos de medición y deslinde del citado terreno nacional.

"Seguidos los trámites del procedimiento de amparo, el ********** de noviembre de dos mil trece, se dictó sentencia en la que el secretario en funciones de Juez Federal concedió la protección constitucional, para el efecto de que las autoridades responsables continúen el procedimiento de enajenación del terreno nacional y una vez integrado el expediente respectivo, se determine si procede o no la solicitud de enajenación del mismo.

"En desacuerdo la autoridad responsable recurrente en contra de dicha sentencia, aduce los siguientes motivos de disidencia:

"a) No tiene la carga de notificarle al quejoso que debe actualizar su solicitud de enajenación a título oneroso del citado terreno nacional, porque esa obligación se la impuso el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, el cual es de observancia general a partir del ********** de noviembre de dos mil doce, en virtud que se publicó el veintiocho anterior, en el Diario Oficial de la Federación.

"b) El quejoso incumplió con su obligación de actualizar la documentación relativa a su solicitud de enajenación a título oneroso del terreno nacional, en términos del artículo cuarto transitorio del aludido reglamento, por lo que debió determinarse que la autoridad recurrente está legalmente imposibilitada para continuar con el referido procedimiento de enajenación.

"Tales argumentos son fundados, porque ese reglamento entró en vigor el ********** de noviembre de dos mil doce, dado que se publicó en el rotativo oficial en dicha data, sin que el accionante del amparo haya actualizado su solicitud dentro del plazo de seis meses, que prevé el artículo cuarto transitorio, puesto que de los autos del juicio de garantías, no aparece alguna constancia que acredite que cumplió con esa actualización, por lo que es dable concluir que la autoridad responsable recurrente, está legalmente imposibilitada para continuar con los trabajos de medición y deslinde del terreno nacional denominado **********, en relación con la solicitud de su enajenación a título oneroso.

"Esto es así, porque los artículos primero y cuarto transitorios del aludido reglamento, disponen literalmente lo siguiente:

"'Primero. El presente reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.'

"'Cuarto. Los solicitantes y poseedores de terrenos nacionales que tengan expediente instaurado en la secretaría, contarán con un plazo de seis meses a partir de la publicación del presente reglamento para actualizar su solicitud. Para tal efecto, deberán presentar copia de la misma, constancia actualizada de posesión, croquis o plano del predio de que se trate, con la identificación de la superficie y colindancias.

"'… Transcurrido el plazo de seis meses a que se refiere el párrafo primero, se ordenará el archivo de los expedientes de solicitudes de terrenos nacionales que no hubieren presentado su actualización.'

"De tales preceptos legales, se colige que a las personas solicitantes de terrenos nacionales que tienen expediente instaurado en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, antes de la Reforma Agraria, se les dio el plazo de seis meses a partir de la publicación de dicho reglamento para actualizar su solicitud y que en caso de no hacerlo se ordenaría el archivo.

"Publicación que es de observancia obligatoria, porque al tratarse de un acuerdo de interés general, para todo el que tenga un expediente en dicha secretaría, surte efectos de notificación; por ello, es innecesario que la autoridad recurrente le notificara al accionante sobre su obligación impuesta en el artículo cuarto transitorio del aludido reglamento.

"Tiene aplicación, la tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 20, Volumen C, Tercera Parte, Sexta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, del rubro y texto siguientes:

"'DIARIO OFICIAL, PUBLICACIÓN DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS EN EL.—La publicación de resoluciones administrativas en el Diario Oficial no surte efectos de notificación, a menos de que se trate de acuerdos de interés general, de decretos o leyes.'

"De esta manera, el delegado responsable recurrente no incurrió en la omisión alegada, porque la falta de llevar a cabo los trabajos de medición y deslinde en el terreno nacional denominado **********, es consecuencia de que el quejoso haya incumplido con su obligación de actualizar su solicitud de enajenación a título oneroso.

"En tales condiciones, al ser fundado el argumento examinado, lo que procede en la materia de la revisión es modificar la sentencia recurrida y negar la protección constitucional contra el acto reclamado al delegado estatal en Quintana Roo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

"Similar criterio adoptó este tribunal, al resolver el amparo en revisión **********/2013, en sesión de veinte de febrero de dos mil catorce.

"Por lo expuesto, y con fundamento en los artículos 81, fracción I, inciso e), 84, 92, 93 y demás relativos de la Ley de Amparo vigente, se resuelve:

"PRIMERO.—Se deja firme el sobreseimiento decretado en el resolutivo primero de la sentencia que se revisa.

"SEGUNDO.—En la materia de la revisión, se modifica la sentencia recurrida.

"TERCERO.—Se sobresee en el juicio de garantías promovido por **********, en contra del acto que le atribuyó al secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, especificado en el resultando primero de esta ejecutoria.

"CUARTO.—La Justicia de la Unión no ampara a **********, en contra del acto que le atribuyó al delegado estatal en Quintana Roo, de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, precisado en el resultando primero de esta sentencia.

"Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos a su lugar de origen; háganse las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno de este tribunal y, en su oportunidad, archívese el toca.

"Así lo resolvió el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados Luis Manuel Vera Sosa, como presidente, Adán Gilberto Villarreal Castro y la Juez de Distrito comisionada en el cargo de Magistrada de Circuito Florida López Hernández, siendo el relator el primero de los nombrados, quienes firman con la secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe."

El Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito sustentó que el artículo cuarto transitorio del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil doce, en vigor el veintinueve

siguiente, es de observancia obligatoria al ser un acuerdo de interés general, por lo que surtió efectos de notificación para todo aquel que tuviera un expediente de enajenación de terrenos nacionales en trámite y si la solicitud respectiva no se actualizó, entonces, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, estaba legalmente imposibilitada para continuar con cualquier trámite.

QUINTO.—El Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, en sesión de nueve de abril de dos mil quince, resolvió el amparo en revisión **********/2015, bajo estas afirmaciones:

"QUINTO.—**Agravios.** Para el estudio del presente asunto se examinan los agravios contenidos en el escrito del recurso de revisión que consta agregado al toca, razón por la que no se transcribe su contenido.[6]

"SEXTO.—**Análisis de los agravios.**

"**I. Antecedentes**

"Para una mejor comprensión del asunto que nos ocupa, es pertinente precisar sus antecedentes más relevantes.

"Por escrito presentado el ********** de octubre de dos mil doce, ante la Delegación Estatal en Quintana Roo de la Secretaría de la Reforma Agraria (ahora Sedatu), ********** solicitó al titular de dicha secretaría, la enajenación onerosa del predio propiedad de la nación, denominado **********, ubicado en el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo; solicitud que dio inicial (sic) al procedimiento administrativo respectivo, radicado bajo el número de expediente **********/2012.

"Ante tal circunstancia, el ********** **de octubre** de dos mil catorce, ********** solicitó la protección constitucional contra actos del delegado estatal en Quintana Roo, de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (antes Secretaría de la Reforma Agraria), que hizo consistir en la omisión de realizar los trabajos técnicos de medición y deslinde dentro del procedimiento administrativo de solicitud de terrenos nacionales, instaurado en el expediente 168/2012, en relación con el predio denominado 'León de Juda'.

---

[6] Se sustenta en la jurisprudencia 2a./J. 58/2010 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, página 830.

"Por cuestión de turno, correspondió conocer de la demanda de amparo al Juez Sexto de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con residencia en Chetumal; quien, mediante acuerdo de ********** de octubre de dos mil catorce, la admitió a trámite.

"Mediante oficio **********, signado por el delegado estatal de la Secretaría de Desarrollo Agrario, remitió copia certificada de las constancias que integran el expediente administrativo **********/2012, relativo al predio denominado **********, ubicado en el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, aduciendo que el mismo se encuentra paralizado a causa de la omisión por parte del interesado en dar cumplimiento a lo impuesto por el artículo cuarto transitorio, del nuevo Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, el cual entró en vigor el ********** de noviembre de dos mil doce, el cual establece que: '**a partir del día siguiente de que surta efectos la publicación de dicho ordenamiento, las personas que tengan instauradas solicitudes de enajenación ante la secretaría, contarán con el plazo de seis meses para actualizar su solicitud de enajenación, transcurrido dicho plazo, se acordará el archivo como asunto total y definitivamente concluido**.'

"Posteriormente, seguidos todos los trámites legales, el ********** de **diciembre de dos mil catorce** dictó sentencia, en la que determinó negar el amparo solicitado.

"Inconforme con ello, el quejoso **********, interpuso el recurso de revisión que ahora nos ocupa.

"**II. Análisis de los agravios**

"Sostiene la parte recurrente que la sentencia recurrida le causa perjuicio al inadvertir el Juez de Distrito que la responsable dejó de observar las formalidades esenciales del procedimiento administrativo para llevar a cabo la continuación de su solicitud de enajenación de un terreno nacional, realizado por la parte quejosa.

"Por otro lado, arguye el recurrente en síntesis que, de conformidad con el criterio establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el artículo 14 constitucional, que contiene el derecho humano al debido proceso, integrado por el núcleo duro de formalidades esenciales del procedimiento, que permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica en forma definitiva, así como lo considerado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con el debido proceso legal y lo dispuesto por el artícu-

lo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que consagra los lineamientos del 'debido proceso legal', argumenta que todo procedimiento administrativo ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran el derecho fundamental de audiencia a favor de los gobernados, como son:

"a) Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirían con el retardo de dicho trámite;

"b) Que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa tenga oportunidad de demostrarla y quien estime lo contrario, cuente a su vez con el derecho de acreditar sus excepciones;

"c) Que cuando se agote dicha etapa probatoria se dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes; y,

"d) Que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.

"En ese contexto, arguye el recurrente que la autoridad responsable se encontraba obligada a informarle las infracciones que supuestamente cometió con las conductas realizadas, a fin de que pudiera defenderse correctamente, es decir, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, debió notificarle que el ********** de noviembre de dos mil doce se había publicado en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, por lo que tenía la obligación de actualizar la solicitud de enajenación dentro del procedimiento administrativo **********/2012, respecto al predio denominado **********, ubicado en el Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo.

"Ello, para que el peticionario de amparo estuviera en aptitud de cumplir con dicha disposición, por lo que al no haberlo hecho así transgredió en su perjuicio las formalidades esenciales del procedimiento, en violación a su derecho humano consagrado en el artículo 14 constitucional.

"Los citados motivos de inconformidad resultan esencialmente **fundados**, en atención a lo siguiente:

"Ello es así, en virtud de que, como se reseñó con antelación el recurrente inició un trámite con anterioridad a la vigencia del nuevo reglamento de la

Ley Agraria, por lo que en atención a los derechos fundamentales de debido proceso y a las subgarantías de eficacia, prontitud e imparcialidad, previstas en los artículos 14 y 17, segundo párrafo, de la Constitución, las autoridades administrativas deben comunicar tal cambio a los administrados, a efecto de que se ajuste su pretensión a las nuevas exigencias legales.

"A efecto de demostrar lo anterior, resulta necesario traer a colación, en primer término, el artículo 17 constitucional.

"'**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.'

"Como se advierte, el mandato contenido en el párrafo segundo del precepto constitucional en comento está encaminado preponderantemente a asegurar que las autoridades encargadas de administrar justicia, lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial; en cuyo cumplimiento deben concurrir, por una parte, el legislador al establecer normas adecuadas para esos propósitos[7] y, por otra, toda autoridad que realice actos materialmente jurisdiccionales.

"Esto es, todos aquellos órganos del Estado que, formando o no parte del Poder Judicial, tienen encomendada la tarea de resolver controversias, diciendo el derecho entre las partes.

"Como se ve, el acceso a la jurisdicción es un derecho fundamental de gran envergadura en el orden jurídico constitucional, pues a través de su ejercicio los individuos podrán defender sus derechos, ya bien, dilucidando una controversia, esclareciendo una situación jurídica dudosa, declarando la

[7] *Vid* tesis 1a. LXX/2005, de rubro: "JUSTICIA PRONTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR PARA GARANTIZARLA.", sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 438, registro digital: 177921 y tesis 2a. LXV/2005, de rubro: "JUSTICIA PRONTA. EL LEGISLADOR DEBE GARANTIZARLA EN LAS LEYES, SIN MENOSCABO DEL DERECHO QUE LOS GOBERNADOS TIENEN A SU DEFENSA PLENA.", sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, junio de 2005, página 238, registro digital: 178190.

existencia de una obligación y, en caso necesario, haciéndola efectiva, todo ello –en principio– ante la autoridad jurisdiccional.

"Ahora bien, tomando en consideración que la reforma de diez de junio de dos mil once al artículo 1o., en relación con el 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos implica un nuevo estándar de interpretación constitucional, al establecer la obligación de toda autoridad de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y **progresividad**; entonces, cabe señalar que el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción no puede estimarse privativo de los procesos jurisdiccionales, sino que su protección debe extenderse hacia los actos administrativos no contenciosos.

"Es así, pues el nuevo contexto constitucional conduce a determinar que las subgarantías de prontitud, completitud e imparcialidad, que conforman el derecho subjetivo público de acceso a la justicia deben expandirse a todas las manifestaciones de poder público y no sólo a las materialmente jurisdiccionales.

"Por tanto, el derecho público subjetivo que todo gobernado tiene para acceder de manera expedita a que se le administre justicia, en los términos que fijen las leyes, no sólo debe entenderse en cuanto a su función judicial, sino que aquélla rige para todo el poder público del Estado y en cualquiera de sus manifestaciones: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, mas no únicamente a cargo de este último.

"En ese contexto, al resultar aplicables las subgarantías de prontitud, completitud e imparcialidad a los procedimientos no jurisdiccionales, es evidente que dentro de éstos también deben observarse las formalidades del debido proceso, con las características peculiares que éstos revisten, dada su naturaleza no contenciosa.

"En efecto, el artículo 14 constitucional señala:

"'**Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"'Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante **juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento** y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. …'

"Del citado precepto se desprende, en los juicios instaurados ante las autoridades jurisdiccionales, deben cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento, entendiéndose como tales el hacerle saber al gobernado la existencia de un procedimiento, y los resultados que puede tener el que no comparezca a deducir sus derechos; que pueda ofrecer y desahogar las medios de convicción para apoyar su defensa; rendir alegatos y, que se dicte una resolución que ponga fin a la controversia.

"Apoya lo anterior la jurisprudencia P./J. 47/95, sustentada por el Pleno del Alto Tribunal de la Nación de rubro y texto siguientes:[8]

"'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». Éstas 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.'

"En ese sentido, y de conformidad con el nuevo criterio de interpretación contenido en el artículo 1o. constitucional, debe decirse que las citadas formalidades no deben ser privativas de los procedimientos jurisdiccionales, sino que deben trasladarse a los procedimientos no contenciosos, en lo que resulten aplicables, con el propósito de procurar que en éstos no se vean vulnerados los derechos de los gobernados, por ejemplo, que durante su tramitación tenga la oportunidad de allegar y desahogar pruebas para apoyar su pretensión, de manera que se garantice su adecuada defensa dentro del procedimiento no jurisdiccional.

"De igual forma, la exigencia de que en aquéllos se observen las formalidades esenciales del procedimiento, redundará en una disminución en las

[8] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, registro digital: 200234.

infracciones de los derechos fundamentales y sus garantías, sin que sea obstáculo el argumento de que, por tratarse de actos administrativos y no jurisdiccionales, la autoridad no esté obligada a observar las subgarantías señaladas.

"Por lo que resulta claro que para una amplia protección de los derechos humanos es menester que las autoridades, dentro de sus respectivos ámbitos, realicen todos los actos necesarios para lograr tal propósito, y no únicamente ceñirse a lo expresamente establecido en las leyes y reglamentos para la tramitación de los procedimientos no jurisdiccionales; máxime que, por imperativo constitucional están obligadas a ello.

"**Con base en lo anterior, como lo aduce el recurrente la autoridad responsable** estaba obligada a notificarle para que actualizara su solicitud de enajenación de terreno nacional, con motivo de la entrada en vigor del nuevo Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural; ello, pues al presentarse un cambio en la legislación, como ocurre en la especie, las entidades administrativas deben adoptar las medidas encaminadas a garantizar la protección de los derechos de los gobernados que habían iniciado trámites con anterioridad a la vigencia de la nueva ley, con el propósito de que éstos no se vean vulnerados.

"Entonces, resulta claro que la autoridad recurrente, debió asegurar el intercambio o cruce de información así como el envío de documentación pertinente, **para no entorpecer el procedimiento instaurado**, en observancia de las subgarantías de prontitud, completitud e imparcialidad contenidas en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional, así como las formalidades esenciales del procedimiento, previstas en el diverso 14 de la Constitución Federal, pues de lo contrario, los derechos de la ciudadanía correrían el riesgo de ser gravemente desconocidos.

"Por ende, como se dijo, la responsable se encontraba obligada a comunicar al quejoso la necesidad de actualizar su solicitud, con motivo de la entrada en vigor del nuevo reglamento, a efecto de continuar con su tramitación, de manera pronta, completa e imparcial.

"En esa tesitura, resulta incorrecta la determinación del Juez de Distrito al sostener que si el quejoso no actualizó su solicitud dentro del término de seis meses, la delegación estaba legalmente imposibilitada para continuar con el procedimiento de enajenación de terreno nacional y, como consecuencia de ello, gestionar la solicitud de folio para llevar a cabo los trabajos técnicos de medición y deslinde del predio **********; pues la continuidad de su trámite invariablemente dependía de la noticia en que se informara al admi-

nistrado acerca de la necesidad de actualizar su solicitud en términos de la nueva reglamentación.

"Dado lo fundado de los agravios estudiados resulta innecesario ocuparse del análisis de los restantes propuestos en el escrito respectivo, atento la jurisprudencia de la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aplicada por analogía, de rubro y texto siguientes:[9]

"'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ESTUDIO INNECESARIO DE LOS.—Si al examinar los conceptos de violación invocados en la demanda de amparo resulta fundado uno de éstos y el mismo es suficiente para otorgar al peticionario de garantías la protección y el amparo de la Justicia Federal, resulta innecesario el estudio de los demás motivos de queja.'

"En efecto, al advertirse que la autoridad responsable infringió dentro del procedimiento administrativo ************/2012**, relativo a la enajenación del inmueble predio **********, ubicado en Solidaridad, Quintana Roo, las formalidades esenciales del procedimiento, previstas en el diverso 14 de la Constitución Federal, lo procedente es conceder el amparo y protección constitucional a la parte quejosa.

"En tales condiciones, con fundamento en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo, procede revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo solicitado.

"Similar criterio emitió este Tribunal Colegiado, al resolver los amparos en revisión **********/2013, **********/2013, **********/2013 y **********/2014, en sesiones de ********** de enero, ********** de febrero, y ********** de noviembre de dos mil catorce, respectivamente.

"SÉPTIMO.—**Efectos de la concesión.**

"En tales condiciones, procede conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión para el efecto de que la autoridad responsable haga saber a la parte quejosa los requisitos legales que debe cumplir para que pueda continuar con el procedimiento administrativo de enajenación de terrenos nacionales, que dio origen al expediente **********/2012, respecto al predio denominado *********, ubicado en Solidaridad, Quintana Roo, a que alude

[9] *Informe* 1982, Parte II, Séptima Época, tesis 3, página 8, registro digital: 387680.

el artículo cuarto transitorio, del nuevo Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

"En ese orden de ideas, al resultar sustancialmente **fundados** los argumentos esgrimidos por el recurrente, lo procedente es **revocar** la sentencia sujeta a revisión.

"Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

"PRIMERO.—Se revoca la sentencia recurrida.

"SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a **********, en contra del acto reclamado al delegado estatal en Quintana Roo, de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, en términos del considerando sexto y para los efectos del último considerando de la presente resolución.

"Notifíquese como corresponda, y con testimonio de esta resolución devuélvanse los autos al Juzgado de Distrito de origen; háganse las anotaciones respectivas en los libros de gobierno y electrónico de registro de este tribunal y, en su oportunidad, archívese el presente como asunto concluido.

"Así lo resolvieron los integrantes del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, con residencia en Cancún, Quintana Roo, Magistrado Juan Ramón Rodríguez Minaya (presidente), Édgar Bruno Castrezana Moro, secretario de Tribunal autorizado para desempeñar funciones de Magistrado de Circuito por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, con fundamento en el artículo 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y Enrique Serano Pedroza (ponente), secretario de tribunal en suplencia de Magistrado, designado por el Pleno de este órgano jurisdiccional (en sesión extraordinaria de doce de marzo de dos mil quince), con fundamento en lo dispuesto por el artículo 36 de la citada ley orgánica y la jurisprudencia P./J. 72/2014 (10a.)."

El Tercer Tribunal Colegiado de Circuito consideró que en atención a los derechos fundamentales de debido proceso y a las subgarantías de eficacia, prontitud e imparcialidad previstas en los artículos 14 y 17, segundo párrafo, de la Constitución, las autoridades administrativas deben comunicar el cambio de la anterior, a la nueva legislación, a los administrados, a efecto de que se ajuste su pretensión a las nuevas exigencias legales.

Además, bajo el nuevo estándar de interpretación constitucional y bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresivi-

dad, el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción, no puede estimarse privativo de los procesos jurisdiccionales, sino que su protección debe extenderse hacia los actos administrativos no contenciosos.

Por tanto, la autoridad responsable estaba obligada a notificarle (al quejoso) para que actualizara su solicitud de enajenación de terreno nacional, con motivo de la entrada en vigor del nuevo Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

SEXTO.—Los tres Tribunales Colegiados del Vigésimo Séptimo Circuito, tuvieron como antecedentes comunes la existencia de un solicitante de enajenación de terrenos nacionales, quien acudió ante la Justicia Federal a obtener la protección constitucional en contra de actos omisivos a cargo de autoridades de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, pues a pesar del transcurso del tiempo, éstas no efectuaron los trámites necesarios para integrar el expediente correspondiente.

Como particularidad, la respectiva solicitud para lograr la enajenación de un terreno nacional, se inició bajo la vigencia del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural que estuvo en vigor **hasta** el veintiocho de noviembre de dos mil doce, pues a partir del veintinueve de tales mes y año, inició su vigencia el reglamento de igual denominación, cuyo artículo cuarto transitorio motivó la interpretación en diversos sentidos; pues los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, al resolver el planteamiento, consideraron que el artículo cuarto transitorio del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, estableció un plazo de seis meses a los solicitantes para que actualizaran su solicitud, y en caso de no hacerlo, la consecuencia era que la autoridad archivara el asunto como concluido. El precepto transitorio no ordenó a la autoridad agraria notificar al interesado que debía actualizar su petición, pues su publicación en el Diario Oficial de la Federación surtió efectos de notificación y lo hizo obligatorio.

El Tercer Tribunal Colegiado de Circuito consideró que la autoridad responsable estaba obligada a comunicar al solicitante que en términos del artículo cuarto transitorio del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, debía actualizar su solicitud, pues al presentarse un cambio en la legislación, las entidades administrativas deben adoptar las medidas encaminadas a garantizar la protección de los derechos de los gobernados que habían iniciado sus trámites con anterioridad a la vigencia de la nueva ley.

En ese contexto, es evidente que **sí** existe contradicción entre los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver los amparos en revisión **********/2014, **********/2014 y **********/2015, respectivamente.

SÉPTIMO.—El tema jurídico a dilucidar gira en torno al deber o no de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, de notificar a los solicitantes de enajenación de terrenos nacionales que tengan un expediente instaurado, que de conformidad con el artículo cuarto transitorio del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil doce, en vigor el veintinueve siguiente, cuentan con un plazo de seis meses para actualizar su solicitud; en caso contrario, se archivará el asunto.

Como antecedente inicial, en veinticinco de abril de mil novecientos ochenta, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas, el cual fue abrogado por la publicación en igual medio informativo el cuatro de enero de mil novecientos noventa y seis, con la aparición del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, y de este último, destaca que en su artículo sexto transitorio se estableció lo siguiente:

"Artículo sexto. Los posesionarios de terrenos nacionales que hubieren solicitado a la secretaría la adquisición de los mismos, tendrán un plazo de seis meses a partir de la publicación del presente reglamento, para actualizar su solicitud.

"Para tal efecto, deberán presentar copia de la misma, constancia actualizada de posesión, croquis o plano del predio de que se trate, con la identificación de la superficie y colindancias.

"La secretaría contará con un plazo de noventa días para resolver la procedencia de la solicitud, previa compulsa con la documentación que al efecto obre en la misma.

"Transcurrido el plazo de seis meses a que se refiere el párrafo primero, se ordenará el archivo de los expedientes de solicitudes de terrenos nacionales, que no hubieren presentado su actualización."

Según ese precepto transitorio, los posesionarios de terrenos nacionales que hubieran solicitado a la secretaría su adquisición, tendrían un plazo de seis meses contados a partir de la publicación del referido reglamento, para

actualizar su solicitud; en caso contrario, se ordenaría el archivo de las solicitudes que no cumplieran con esa directriz.

Dicho reglamento estuvo en vigor hasta el veintiocho de noviembre de dos mil doce, fecha en la que en el indicado rotativo oficial apareció la publicación del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural (***idéntica denominación***), en vigor a partir del veintinueve siguiente, cuyo artículo cuarto transitorio estipuló:

"Cuarto. Los solicitantes y poseedores de terrenos nacionales que tengan expediente instaurado en la secretaría, contarán con un plazo de seis meses a partir de la publicación del presente reglamento para actualizar su solicitud. Para tal efecto, deberán presentar copia de la misma, constancia actualizada de posesión, croquis o plano del predio de que se trate, con la identificación de la superficie y colindancias.

"La secretaría contará con un plazo de noventa días para resolver la procedencia de la solicitud, previa compulsa con la documentación que al efecto obre en la misma.

"Transcurrido el plazo de seis meses a que se refiere el párrafo primero, se ordenará el archivo de los expedientes de solicitudes de terrenos nacionales que no hubieren presentado su actualización."

En términos **similares** que el anterior reglamento, ahora, el vigente, establece que los solicitantes y poseedores de terrenos nacionales que tengan un expediente instaurado ante la secretaría, contarán con un plazo de seis meses a partir de la publicación de tal ordenamiento para actualizar su solicitud; de no hacerlo, se archivará su solicitud.

De ahí que, con palabras equivalentes, tanto en el reglamento que estuvo en vigor hasta el veintiocho de noviembre de dos mil doce, como en el actual, se contiene una obligación a cargo del solicitante, correlativa a un deber de la autoridad; es decir, para el primero actualizar la solicitud de enajenación de terrenos nacionales en un plazo de seis meses; y para la segunda, si se cumple, continuar con el trámite, en caso contrario, archivar la solicitud. Nada dice de notificar al solicitante que deberá actualizar su petición.

Ahora, una norma de tránsito tiene como función regular el paso ordenado de una ley anterior a una nueva, precisando cuál es el tratamiento que debe darse a las situaciones o hechos jurídicos que habiendo surgido durante la vigencia de aquélla, puedan tener alguno o algunos de sus efectos

durante la vigencia de ésta, en estricto cumplimiento al principio de seguridad jurídica, lo que aplica con precisión al artículo cuarto transitorio del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

En ese orden, la previsión legal contenida en el artículo cuarto transitorio determina que el interesado deberá actualizar su solicitud de enajenación de terrenos nacionales en un plazo de seis meses a partir del día siguiente al de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural; en caso contrario, la autoridad correspondiente ordenará el archivo del expediente; por tanto, el dispositivo en trato es claro en su redacción y no amerita más interpretación que la literal, es decir, el solicitante deberá actualizar su solicitud en seis meses, de no hacerlo, la autoridad archivará el expediente.

Dicha claridad no requiere interpretación, sino sólo estar al sentido gramatical del precepto transitorio aludido.

En efecto, es preciso partir de la base de que la interpretación literal de la ley se limita a extraer su sentido, atendiendo únicamente a los términos gramaticales en que su texto está concebido; y en este caso es válido, pues la redacción del precepto transitorio es clara, precisa y no lleva a conclusiones contradictorias, caso en el que no es admisible eludir su literalidad bajo el pretexto de que es contrario al acceso a la jurisdicción.

Por tanto, si la publicación de una norma general en el Diario Oficial de la Federación tiene efectos de notificación para los destinatarios, no cabe mayor interpretación, aun bajo el contexto de pretender procurar mayor protección a la persona, pues no se aprecia de qué manera la legislación vigente que contempla la publicación oficial de normas generales y sus efectos, sea contraria a un derecho humano y que merezca ser desaplicada o interpretada de manera inversa a su contenido explícito.

En otro orden de ideas, el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil doce, en vigor el veintinueve siguiente, fue expedido por Felipe Calderón Hinojosa, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad contenida en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 13, 31, 37 y 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1o., 3o., 47, 93, 94, 95, 96, 97, 126, 132 y 136, fracción VIII, 160, 161, 162 y octavo transitorio de la Ley Agraria.

Lo anterior significa que el aludido reglamento es un acto administrativo general, que participa de las características de una ley (generalidad, abstracción, impersonalidad y permanencia) y fue desplegado en ejercicio de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal que tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas.

Sustenta lo expuesto el contenido de la jurisprudencia P./J. 79/2009 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a página 1067, Tomo XXX, agosto de 2009, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*:

"FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.—La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas

consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita."

Para su validez, los reglamentos deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, como se dispone en los artículos siguientes de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales:

"Artículo 2o. El Diario Oficial de la Federación es el órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente."

"Artículo 3o. Serán materia de publicación en el Diario Oficial de la Federación:

"I. Las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión;

"II. Los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo Federal que sean de interés general;

"III. Los acuerdos, circulares y órdenes de las dependencias del Ejecutivo Federal, que sean de interés general;

"IV. Los tratados celebrados por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos;

"V. Los acuerdos de interés general emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

"VI. Los actos y resoluciones que la Constitución y las leyes ordenen que se publiquen en el Periódico Oficial;

"VII. Aquellos actos o resoluciones que por propia importancia así lo determine el presidente de la República, y

"VIII. Las fe de erratas que la autoridad estime necesarias."

"Artículo 4o. Es obligación del Ejecutivo Federal publicar en el Diario Oficial de la Federación, los ordenamientos y disposiciones a que se refiere el artículo anterior, así como asegurar su adecuada distribución y divulgación, en condiciones de accesibilidad y simplificación en su consulta."

Entonces, la relación de tales artículos indica que las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos expedidos por los Poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, sólo podrán ser aplicados y observados debidamente, si son publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación.

En este caso, se trata de un reglamento expedido por el presidente de la República, el cual encuadra en la fracción II del artículo 3o. de Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, el cual fue publicado en tal órgano de comunicación oficial el veintiocho de noviembre de dos mil doce, y según su artículo primero transitorio, entró en vigor al día siguiente, es decir, el veintinueve de tales mes y año.

Las leyes, reglamentos, decretos u otras disposiciones similares de observancia general, no requieren ser notificadas de manera personal o de alguna otra manera a sus destinatarios, sino que para ello **basta** su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En adición, conforme a lo estipulado por los artículos 3o. y 4o. del Código Civil Federal,[10] es suficiente que la disposición general se haya publicado anteriormente en el Diario Oficial de la Federación para que adquiera obligatoriedad, **sin** exigencia de ser notificada personalmente o de cualquier otro modo a su destinatario.

Aplica en sentido inverso la jurisprudencia con número de registro digital: 239184, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

---

[10] "Artículo 3o. Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial.—En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad."
"Artículo 4o. Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior."

página 67, Volumen 12, Tercera Parte, Séptima Época del *Semanario Judicial de la Federación*:

"AGRARIO. RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DOTATORIAS O AMPLIATORIAS DE EJIDOS. SU PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN NO SURTE EFECTOS DE NOTIFICACIÓN PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO.—No siendo las resoluciones presidenciales dotatorias o ampliatorias de ejidos leyes o decretos, ni disposiciones de observancia general, puesto que sólo interesan al núcleo de población beneficiado y a los propietarios o poseedores de las tierras afectadas, su publicación en el Diario Oficial de la Federación no surte efectos de notificación; en vista de ello, debe concluirse que la fecha de la publicación no puede servir de base para efectuar el cómputo del plazo para la presentación de la demanda de amparo."

La utilización de esta jurisprudencia radica en que sólo la publicación en el Diario Oficial de la Federación de una disposición de observancia general surte efectos de notificación para sus destinatarios. Este criterio se reafirma de la lectura de la diversa tesis de la misma Segunda Sala, con registro digital: 337556, publicada en la página 2063, Tomo XXXII, Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*:

"DIARIO OFICIAL, PUBLICACIONES EN EL.—La Suprema Corte ha establecido jurisprudencia en el sentido de que las publicaciones en el Distrito (sic) Oficial, sólo surten efectos de notificación, cuando se trata de disposiciones de observancia general."

Entonces, no puede estimarse acertado, ni aun en el contexto actual de derechos humanos y su amplia protección, que la publicación y entrada en vigor de un reglamento de observancia general deba notificarse previamente al destinatario.

El Diario Oficial de la Federación, en ciertos casos, constituye un medio de notificación; así, respecto de normas de observancia general que se publican en él, sí se equiparan a una notificación.

Aplica el contenido de la tesis con registro digital: 333806, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 38, Tomo XLIX, Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*:

"NOTIFICACIONES POR EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.—Solamente puede haber interés general en un acuerdo administrativo, cuando

se refiera a la gran mayoría de los habitantes de la República, o cuando menos, a un gran sector de la sociedad; pero fuera de estos casos, ninguna resolución administrativa que afecte los intereses de cualquier particular, puede surtir efectos para la procedencia del amparo, en tanto que no se haga conocer legalmente al interesado, ya que sólo respecto de las leyes, existe el principio jurídico de que la ignorancia de las mismas no puede aprovechar a nadie. Por tanto, la jurisprudencia de la Suprema Corte, en el sentido de que la publicación de resoluciones administrativas en el Diario Oficial de la Federación, puede surtir efectos de notificación cuando se trate de un acuerdo de interés general, no es aplicable al caso de que en dicho periódico se publique la declaración relativa a la situación jurídica que debe guardar un pequeño canal, pues dicha declaración sólo afecta directamente al reducido número de personas que poseen tierras a orillas de aquél, y por lo mismo, el término de que éstos gocen para interponer amparo en contra de tal acto, sólo empieza a correr desde que los quejosos lo hayan conocido."

La publicación en el Diario Oficial de la Federación de acuerdos de interés general, decretos o leyes, ***sí*** tiene efectos de notificación.

Aplica la jurisprudencia 33, Segunda Sala, Tomo III, Materia Administrativa, *Apéndice* 2000, registro digital: 910966:

"DIARIO OFICIAL. EFECTOS DE SUS PUBLICACIONES.—La publicación de resoluciones administrativas en el Diario Oficial de la Federación no surte efectos de notificación, a menos que se trate de acuerdos de interés general, de decretos o de leyes."

De ahí que pueda afirmarse que sí existe un medio específico de notificación para las disposiciones de observancia general, y su obligatoriedad se supedita a lo que en ellas se especifique, generalmente, en sus artículos transitorios, como en el caso del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil doce, cuyo artículo primero transitorio señaló que su vigencia iniciaría al día siguiente (veintinueve de ambos mes y año) y el cuarto transitorio especificó que los solicitantes y poseedores de terrenos nacionales que tengan expediente instaurado en la secretaría, contarán con un plazo de seis meses a partir de la publicación del reglamento para actualizar su solicitud.

Luego, **no** es dable interpretar –aun en aras de una mayor protección– que la autoridad debió notificar a los solicitantes de terrenos nacionales, que disponían de un plazo de seis meses para actualizar su solicitud, en virtud a

la publicación en el Diario Oficial de la Federación, del nuevo Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, **si**, como se vio, existe regulación expresa en materia de notificaciones de normas de carácter general.

Y el artículo 21 del Código Civil Federal dispone que la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento.

Por tanto, si la ley es clara en señalar que la publicación de una norma general en el Diario Oficial de la Federación tiene efectos de notificación para los destinatarios, no cabe mayor interpretación, aun bajo el contexto de pretender procurar mayor protección a la persona, pues no se aprecia de qué manera la legislación vigente que contempla la publicación oficial de normas generales y sus efectos, sea contraria a un derecho humano y que merezca ser desaplicada o interpretada de manera inversa a su contenido explícito.

Además, el artículo cuarto transitorio del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, no se advierte sospechoso de transgredir derechos humanos; razón para afirmar que no era necesario que el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito ejerciera un control sobre él y apartarse de su sentido literal.

Como conclusión, la autoridad **no** tiene el deber de notificar al interesado la obligación de actualizar su solicitud de enajenación de terrenos nacionales en seis meses, con el apercibimiento que de no hacerlo, se archivará su expediente, ya que no lo establece así el artículo cuarto transitorio del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, **pues** su publicación en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil doce, en vigor el veintinueve siguiente, **equivale** a la notificación; finalmente, esta norma no se advierte contraria a algún derecho fundamental.

Claro, en el actual marco de los derechos humanos y los criterios de interpretación, siempre deberá estarse a lo más favorable a la persona, pero previo a desaplicar una norma, debe efectuarse un ejercicio de control, pues las leyes gozan de presunción de legalidad.

El derecho humano que podría estar en juego en el contexto de esta contradicción de tesis, es la administración de justicia en sentido amplio, focalizado al acceso a ésta, pero no se advierte de **qué** manera el artículo cuarto transitorio del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, publicado en el Diario Oficial de la Federación

el veintiocho de noviembre de dos mil doce, en vigor el veintinueve siguiente, **contravenga** derechos humanos contenidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Por lo expuesto y fundado, debe prevalecer lo esencial de los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo de este Vigésimo Séptimo Circuito, pues en términos del artículo cuarto transitorio del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil doce, en vigor el veintinueve siguiente, se exige al gobernado actualizar su petición de terrenos nacionales en seis meses, de no hacerlo, surge el correlativo deber de la autoridad de archivar el expediente, sin la obligación de la autoridad de notificar al interesado, pues al haberse publicado ese ordenamiento legal en el aludido rotativo oficial, se cumplió con este último punto.

OCTAVO.—En términos de los artículos 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo,[11] al dilucidarse los criterios discrepantes sostenidos por los Tribunales Colegiados de un mismo circuito, se establece jurisprudencia por contradicción; por ello, se emite la siguiente:

TERRENOS NACIONALES. ES INNECESARIO QUE LA AUTORIDAD NOTIFIQUE PERSONALMENTE A LOS SOLICITANTES Y POSEEDORES DE AQUÉLLOS, QUE CUENTAN CON UN PLAZO DE 6 MESES PARA ACTUALIZAR SU SOLICITUD DE ENAJENACIÓN, CONFORME AL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL. Conforme al referido precepto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2012, en

[11] "Artículo 225. La jurisprudencia por contradicción se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los Plenos de Circuito o entre los Tribunales Colegiados de Circuito, en los asuntos de su competencia."
"Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por:
"...
"III. Los Plenos de Circuito cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Tribunales Colegiados del circuito correspondiente.
"Al resolverse una contradicción de tesis, el órgano correspondiente podrá acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, declararla inexistente, o sin materia. En todo caso, la decisión se determinará por la mayoría de los Magistrados que los integran.
"La resolución que decida la contradicción de tesis no afectará las situaciones jurídicas concretas de los juicios en los cuales se hayan dictado las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias."

vigor al día siguiente, los solicitantes y poseedores de terrenos nacionales que tengan expediente instaurado en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, contarán con un plazo de 6 meses a partir de la publicación del aludido reglamento para actualizar su solicitud de enajenación; de no hacerlo, se ordenará su archivo. Ahora bien, ese ordenamiento fue emitido por el presidente de la República, en términos de su facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que tiene características de generalidad, impersonalidad, abstracción y permanencia; de ahí que basta su publicación en el aludido rotativo oficial para que sea obligatorio a sus destinatarios, sin necesidad de que la autoridad les notifique de manera personal.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 225, 226, fracción III y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que se refiere este expediente.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de este Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito con base en las consideraciones vertidas en esta sentencia y sintetizadas en la tesis redactada.

TERCERO.—Notifíquese, con testimonio autorizado de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; envíese la jurisprudencia que se sustenta a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Notifíquese; remítanse testimonios de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así se resolvió la contradicción de tesis 2/2015 entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero del Vigésimo Séptimo Circuito en sesión ordinaria de veintinueve de septiembre de dos mil quince; por mayoría de dos votos de los Magistrados Florida López Hernández y José Angel Máttar Oliva y un voto en contra del Magistrado Jorge Mercado Mejía, quien formula voto particular, siendo ponente el segundo mencionado al haber hecho propio el proyecto formulado por la Magistrada Florida López Hernández. Secretario: Sergio Adolfo Peniche Quintal.

Criterios contendientes:

Los sustentados por el Primer, el Segundo y el Tercer Tribunales Colegiados del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver los amparos en revisión **********/2014, **********/2014 y **********/2015.

En términos de lo previsto en los artículos 3, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada, confidencial o datos personales.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado Jorge Mercado Mejía en la contradicción de tesis 2/2015, resuelta por el Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince, en términos de lo dispuesto por el artículo 186, primer párrafo, de la Ley de Amparo.

Con el debido respeto, disiento del criterio que ha adoptado la mayoría del Pleno de este circuito, al resolver la presente contradicción de tesis, ello, con apoyo en las consideraciones siguientes:

En efecto, como manifesté entonces y ahora reitero, en primer lugar, considero que no existe contradicción de tesis con el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de este circuito, toda vez que en la ejecutoria respectiva únicamente se puntualizó que de conformidad con el artículo cuarto transitorio del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural se colige que los solicitantes de terrenos nacionales que tuvieran algún expediente instaurado en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, contaban con el término de seis meses a partir de su publicación para actualizar su solicitud y, que en caso de no hacerlo se ordenaría su archivo, por lo que si el solicitante no actualizó dicha petición dentro del citado plazo, se concluyó que la Delegación Estatal en Quintana Roo de la referida secretaría estaba legalmente imposibilitada para continuar con el procedimiento de enajenación respectiva.

En consecuencia, es evidente que en el citado criterio no se dilucidó si la autoridad responsable tenía la obligación o no de notificar a los interesados para que actualizaran su solicitud de enajenación de terrenos nacionales con motivo de la entrada en vigor del citado reglamento.

En segundo lugar, reitero que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano debe notificar a los interesados para que actualicen su solicitud de enajenación de terreno nacional, con motivo de la entrada en vigor del nuevo Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Se afirma lo anterior, de conformidad con los siguientes puntos:

1. Supuesto de hecho

Cabe tener presente que en los casos de los cuales derivó la contradicción de tesis, la respectiva solicitud de enajenación de terreno nacional inició al amparo del **anterior**

Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural que estuvo vigente hasta el veintiocho de noviembre de dos mil doce, pues a partir del veintinueve del mismo mes y año comenzó la vigencia del **nuevo** reglamento de igual denominación, cuyo artículo **cuarto transitorio** dispone que los solicitantes contarán con un plazo de seis meses a partir de la publicación de dicho ordenamiento para actualizar su solicitud, y de no hacerlo, se archivara el asunto como concluido.

2. Acceso a la jurisdicción en materia administrativa

Ahora bien, el derecho público subjetivo tutelado en el artículo 17 constitucional a que todo gobernado tiene para acceder de manera **pronta, completa, gratuita e imparcial** a que se le administre justicia, en los términos que fijen las leyes, no sólo debe entenderse en cuanto a su función judicial, sino que aquélla rige para todo el poder público del Estado y en cualquiera de sus manifestaciones: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, y no únicamente a cargo de este último.

Por ello, se afirma que el derecho fundamental de **acceso a la jurisdicción** no puede estimarse privativo de los procesos jurisdiccionales, sino que su protección debe extenderse hacia los actos administrativos no contenciosos, lo que implica que éstos también deben acatar las formalidades esenciales del debido proceso.

3. Formalidades esenciales en materia administrativa

Dentro de las formalidades esenciales del procedimiento a que alude el artículo 14 constitucional, se encuentra el hacerle saber al gobernado la existencia de un procedimiento y los resultados que puede tener el que no comparezca a deducir sus derechos; que pueda ofrecer y desahogar los medios de convicción para apoyar su defensa; rendir alegatos y, que se dicte una resolución que ponga fin a la controversia.

4. Competencia de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) para conocer y resolver solicitudes de enajenación

Es menester señalar que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano el manejo de los terrenos baldíos y nacionales (artículo 41, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal); función que se realiza a través del programa de enajenación de terrenos nacionales, de conformidad con lo estipulado en los artículos 161 y 162 de la Ley Agraria.

4.1. Procedimiento de enajenación

El procedimiento de enajenación de terrenos nacionales, se encuentra regulado en el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, el cual puede ser en subasta pública, a título oneroso y fuera de subasta.

4.2. Requisitos (reglamento abrogado)

Respecto de su tramitación, el reglamento con el que se **inició** la solicitud de enajenación materia del acto reclamado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de enero de mil novecientos noventa y seis (actualmente abrogado) establecía en lo que interesa, lo siguiente:

- Para la enajenación onerosa fuera de subasta, el solicitante debe presentar los siguientes documentos:

I. Solicitud en la que se establezca nombre, edad, estado civil, ingreso mensual y anual aproximado y ocupación del solicitante, así como la superficie y ubicación del predio;

II. Constancia que acredite la nacionalidad mexicana; y,

III. En su caso, constancia de posesión y superficie en explotación, emitida por la autoridad correspondiente.

Cabe precisar que el veintiocho de noviembre de dos mil doce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un **nuevo** Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, el cual abrogó el diverso publicado en mil novecientos noventa y seis.

4.3. Requisitos (reglamento vigente)

El nuevo reglamento impuso nuevos requisitos para el solicitante, a saber:

I. Solicitud que contenga nombre, edad, estado civil, ingreso mensual y anual aproximado y ocupación del solicitante, el nombre del predio, así como la superficie aproximada, colindancias y ubicación de éste;

II. Plano en el que se precise el nombre del predio, superficie aproximada, ubicación cartográfica, coordenadas, referencias y colindancias;

III. Constancia que acredite la nacionalidad mexicana;

IV. Cédula de identidad ciudadana o credencial para votar con fotografía expedida por el Instituto Federal Electoral; y,

V. En su caso, constancia que acredite la posesión del predio.

En relación con estos nuevos requisitos, el artículo cuarto transitorio del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural dispone lo siguiente:

"**Cuarto.** Los solicitantes y poseedores de terrenos nacionales que tengan expediente instaurado en la secretaría, contarán con un plazo de seis meses a partir de la publicación del presente reglamento para actualizar su solicitud. Para tal efecto, deberán presentar copia de la misma, constancia actualizada de posesión, croquis o plano del predio de que se trate, con la identificación de la superficie y colindancias.— La secretaría contará con un plazo de noventa días para resolver la procedencia de la solicitud, previa compulsa con la documentación que al efecto obre en la misma.— Transcurrido el plazo de seis meses a que se refiere el párrafo primero, se ordenará el archivo de los expedientes de solicitudes de terrenos nacionales que no hubieren presentado su actualización."

4.4. Sustanciación

Del anterior precepto legal, se desprende que en los casos en que ya exista un expediente ante la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano donde se haya solicitado

la enajenación de un terreno nacional durante la entrada en vigor del nuevo reglamento, los interesados contarán con un plazo de seis meses a partir de la publicación para *actualizar* su solicitud (con los nuevos requisitos).

Asimismo, el numeral transcrito precisa que para realizar dicha *actualización* se deben presentar los siguientes documentos:

- Copia de la solicitud;
- Constancia actualizada de posesión; y,
- Croquis o plano del predio de que se trate, con la identificación de la superficie y colindancias.

De igual forma, dispone que realizada la *actualización* de la solicitud, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano contará con un plazo de noventa días para resolver la procedencia de ésta, previa compulsa con la documentación que al efecto obre en la misma.

Transcurrido el referido plazo sin que se haya realizado la *actualización* de la solicitud, se ordenará el archivo de los expedientes de solicitudes de terrenos nacionales que no hubieren presentado la actualización respectiva.

En este punto, se estima que el artículo cuarto transitorio al señalar que se debe presentar "*copia de la misma*" se refiere a la nueva solicitud que contiene los nuevos requisitos, como lo son el nombre del predio y sus colindancias.

Lo anterior es así, ya que no sería razonable que la ley requiriera un documento que ya obra en el expediente, como lo es la solicitud que dio inicio al procedimiento de enajenación.

4.5. Cuadro comparativo de los requisitos

Además de la enunciación que se realiza en el artículo cuarto transitorio de los documentos que se tienen que anexar, se precisan aquellos que resultan novedosos en comparación al reglamento abrogado, o bien, los que tienen que ser actuales, como la constancia de posesión; tal y como se puede advertir de la siguiente tabla comparativa:

Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural publicado el cuatro de enero de mil novecientos noventa y seis.	**Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural publicado el veintiocho de noviembre de dos mil doce.**
I. Solicitud en la que se establezca nombre, edad, estado civil, ingreso mensual y anual aproximado y ocupación del solicitante, así como la superficie y ubicación del predio;	I. Solicitud que contenga nombre, edad, estado civil, ingreso mensual y anual aproximado y ocupación del solicitante, el **nombre del predio**, así como la superficie aproximada, **colindancias** y ubicación de éste;

	II. Plano en el que se precise el nombre del predio, superficie aproximada, ubicación cartográfica, coordenadas, referencias y colindancias;
II. Constancia que acredite la nacionalidad mexicana; y,	III. Constancia que acredite la nacionalidad mexicana;
	IV. Cédula de identidad ciudadana o credencial para votar con fotografía expedida por el Instituto Federal Electoral; y,
III. En su caso, constancia de posesión y superficie en explotación, emitida por la autoridad correspondiente.	V. En su caso, constancia que acredite la posesión del predio.

5. Aplicación del artículo cuarto transitorio del reglamento vigente

La aplicación del artículo cuarto transitorio no es ilimitada en cualquier etapa del procedimiento administrativo de enajenación de terrenos nacionales en materia agraria.

Esto es así, ya que el procedimiento se encuentra regulado en etapas sucesivas que, una vez tramitadas y concluidas no podrían retrotraerse, pues de lo contrario, ello implicaría una violación al principio de no retroactividad de la ley previsto en el artículo 14 constitucional.

5.1. Etapas del procedimiento de enajenación onerosa

El procedimiento administrativo de enajenación consta de las siguientes etapas:

(i) Iniciación o solicitud

En esta etapa el gobernado presenta su solicitud, la cual es recibida por la Secretaría de la Reforma Agraria, quien integrará el expediente respectivo y la evaluará.

(ii) Instrucción

Formado el expediente, la Secretaría de la Reforma Agraria solicitará las valuaciones correspondientes conforme a lo siguiente:

a) En tratándose de terrenos nacionales con vocación agrícola, se solicitará al Comité Técnico de Valuación.

b) Cuando la vocación del predio sea turística, urbana, industrial o de otra índole no agrícola, ganadera o forestal, se solicitará al Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

Asimismo, la Secretaría de la Reforma Agraria verificará si en el predio existen poseedores y si éstos tienen interés en adquirirlo.

(iii) Resolución

La Secretaría de la Reforma Agraria emitirá una resolución de procedencia de la enajenación, en la que tomará en cuenta de forma preferente al poseedor del bien, si éste manifestó su interés en el mismo; en caso de no existir, se notificará al interesado dicha procedencia y el valor de la misma.

(iv) Transmisión de la propiedad

Una vez declarada la procedencia y efectuado el pago correspondiente, se elaborará el título de propiedad respectivo, el cual será suscrito por el titular de la Secretaría, tramitando su inscripción ante el Registro Público de la Propiedad de la entidad federativa y de la Federación en donde se localice el predio.

Conforme a lo anterior, se afirma que el artículo cuarto transitorio tiene aplicación en la fase de iniciación o solicitud, pues se refiere precisamente a los requisitos que debe cumplir el solicitante para que se forme el expediente del procedimiento administrativo de enajenación de terrenos nacionales.

Por tanto, una vez que el procedimiento de enajenación se encuentre en una fase posterior a la de iniciación o solicitud, no resulta aplicable el artículo cuarto transitorio, precisamente porque regularía una situación jurídica acaecida con posterioridad, lo cual implica una aplicación retroactiva en perjuicio del gobernado.

6. Principios jurídicos que rigen el procedimiento administrativo

En un diverso aspecto, se estima oportuno traer a cuenta los principios jurídicos que rigen en el procedimiento administrativo, para lo cual cabe señalar que se pueden agrupar en dos grandes rubros, a saber: sustanciales y formales.

6.1. Sustanciales

Los principios sustanciales son aquellos de jerarquía constitucional, preexistentes, que justifican la finalidad primaria del procedimiento administrativo, pues a través de ellos se garantiza la participación de los administrados en la formación de la voluntad administrativa y en la tutela de la defensa de la propia legalidad.

Tales principios son: a) legalidad objetiva, b) defensa, c) economía y d) publicidad.

6.2. Formales

Por su parte, los formales son de jerarquía normativa secundaria, legal o reglamentaria, que constituyen pautas procedimentales esenciales que coadyuvan al cumplimiento de los principios sustanciales, puesto que para la aplicación de éstos se requiere de instrumentos de aplicación complementaria; de modo que los principios formales son: a) oficiosidad; b) informalidad en favor del administrado; c) eficacia; d) celeridad; e) buena fe; y, f) *in dubio pro actione*.

Ahora bien, de esos principios destacan por su importancia el sustancial de **publicidad** y los formales de **oficiosidad** y de ***in dubio pro actione***.

• **Publicidad**

El principio de **publicidad** consiste en la obligación de los órganos administrativos de dar a conocer los actos jurídicos a sus destinatarios, ya que, en tanto subsiste ese desconocimiento existe impedimento legal y material para que surtan sus efectos.

Esto es, los administrados tienen el derecho de recibir la notificación de los actos que dicte la administración pública, que de alguna forma afecten su esfera jurídica, bien sea que el procedimiento que les dio origen se haya iniciado a petición de parte o de oficio, en cuanto que a partir de tal evento el acto administrativo resulta eficaz y adquiere el carácter ejecutivo y ejecutorio y, además, se inicia el plazo para que el particular afectado pueda impugnarlo a través de los medios de defensa que le otorgan las disposiciones legales.

• **Oficiosidad**

En cuanto al principio de **oficiosidad** o inquisitivo consiste en que los órganos administrativos deben dirigir e impulsar el procedimiento, y ordenar la práctica de cuanto estimen conveniente para el esclarecimiento y resolución de los asuntos que le son sometidos a su consideración.

En ese sentido, es cierto que muchos de los procedimientos administrativos son iniciados a petición de parte, pero el impulso del mismo es a cargo de la administración, toda vez que los particulares instan, pero no disponen de la tramitación del mismo.

En todos los casos, sea que el procedimiento administrativo inicie de oficio o a petición de parte, la autoridad administrativa se encuentra obligada a su impulso de manera oficiosa, a fin de indagar y determinar los hechos que originan su actuación, a comprobar la verdad de los hechos alegados, a través de la práctica, de oficio, de las pruebas pertinentes, en virtud de que la administración pública, más que satisfacer intereses personales, satisface el interés público.

Por ello, la impulsión de oficio responde a las exigencias inherentes del interés público que en el procedimiento administrativo se pone en juego y, en consecuencia, la inacción del gobernado no puede paralizar al procedimiento, sino que independientemente de cualquiera que sea la actitud del gobernado, activa o pasiva, **la administración debe, de oficio, desplegar la actividad necesaria para satisfacer ese interés público**.

• ***In dubio pro actione***

Respecto al principio de ***in dubio pro actione*** cabe señalar que la actuación de los órganos administrativos debe estar encaminada a la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción del gobernado y, por ello, no es posible rechazar sus escritos por cuestiones meramente formales, pues tal principio se postula en favor del derecho de acción y, por tanto, asegura, en lo posible, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento administrativo.

De dicho principio se derivan abundantes aplicaciones como son: la calificación de la autoridad competente para conocer del asunto; la obligación de la autoridad que

resulte legalmente incompetente de remitir el asunto a la competente; la calificación de un recurso; la **advertencia** o **apercibimiento**, según sea el caso, **al interesado para que subsane la falta u omisión cometida en cuanto a la información y documentación exigidos para que la autoridad esté en posibilidad de resolver el asunto**.

No se soslaya mencionar que la caducidad, constituye una figura novedosa que contraviene la "naturaleza" del procedimiento administrativo, la cual responde al ***principio de oficialidad***, que en razón de la seguridad jurídica y del interés en que la función pública sea regular y continua, obliga a los órganos de la administración pública a **impulsar de oficio, de manera inquisitiva, hasta su total terminación, cualquier procedimiento que se hubiere iniciado**, ya que la función administrativa del Estado no puede quedar supeditada a la voluntad de los particulares.

No obstante lo anterior, se debe considerar que tal figura en contra del particular es de ***carácter excepcional***, por lo que, para que opere, es necesario que previamente exista el acto de **prevención** por parte de la autoridad, para que el interesado promueva a fin de suspender el término respectivo.

A manera de ejemplo, se cita el contenido del artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,[12] por cuanto establece la obligatoriedad de la administración pública federal de ***advertir*** que transcurrido el plazo que se otorga, se producirá la caducidad.

Asimismo, importa destacar que en armonía con lo anterior, los actos jurídicos que se originen del procedimiento administrativo son generadores de derechos y obligaciones, por lo que es indiscutible que existe la obligación de los órganos administrativos de darlos a conocer a sus destinatarios, ya que, en tanto subsiste ese desconocimiento existe impedimento legal y material para que surtan sus efectos.

Igualmente, los gobernados tienen el derecho de recibir la notificación de los actos que dicte la administración pública, que de alguna forma afecten su esfera jurídica, bien sea que el procedimiento que les dio origen se haya iniciado a petición de parte o de oficio, en cuanto que a partir de tal evento el acto administrativo resulta eficaz y adquiere el carácter ejecutivo y ejecutorio y, además, se inicia el plazo para que el particular afectado pueda impugnarlo a través de los medios de defensa que le otorgan las disposiciones legales.

Por lo que, dependiendo del tipo de regulación del acto final de que se trate, la publicidad del acto deberá hacerse a través de su publicación en los boletines oficiales, y la notificación personal a la parte interesada y a los terceros interesados, o bien, sólo por notificación a tales sujetos.

---

[12] "**Artículo 60.** En los **procedimientos iniciados a instancia del interesado**, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, **la administración pública federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo**. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la administración pública federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándoselo al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente ley. …"

7. Notificación de una prevención (personal)

En este apartado, es de vital importancia precisar que en tratándose de la **notificación** de una **prevención**, es necesario que ésta se efectúe en forma **personal** a fin de que el gobernado conozca la razón o causa que la generó y de ese modo, esté en posibilidades de efectivizar su acceso a la justicia y su adecuada defensa.

Así es, que el Alto Tribunal del País en diversos criterios ha sustentado que cuando se trate de la publicidad o *notificación* de una *prevención*, para que se cumpla con los derechos fundamentales del administrado como el de acceso efectivo a la justicia y adecuada defensa, debe realizarse en forma personal, ya que de no ser así, se está frente a una violación de carácter adjetiva.

Como ejemplo de lo anterior, cabe citar los siguientes criterios:

- En materia de amparo, el Juez está facultado para mandar aclarar el escrito inicial de demanda cuando advierta alguna irregularidad o se haya omitido algunos de los requisitos de ley, por lo que debe prevenirlo en forma personal para que los subsane, a fin de no afectar su derecho de justicia pronta y expedita; tal como se establece en la jurisprudencia de rubro: "AMPARO. ACLARACIÓN DE DEMANDA. SI LA PROMOCIÓN DE CUMPLIMIENTO SE PRESENTA ANTES DEL TÉRMINO, EL JUEZ DEBE ACORDAR SI SE ACATÓ LA PREVENCIÓN, SEÑALANDO, EN SU CASO, LAS OMISIONES, PARA DAR OPORTUNIDAD AL PROMOVENTE DE SUBSANARLAS, PERO DENTRO DE AQUEL TÉRMINO."[13]

- Asimismo, tratándose del cumplimiento de las ejecutorias de amparo, la notificación del auto en el que se da vista al quejoso con el informe de la autoridad responsable respecto de dicho cumplimiento, debe hacerse en forma personal, ya que trae aparejado un apercibimiento, además porque sólo de ese modo, el justiciable está en posibilidades de ejercer su defensa; así se establece en la tesis de epígrafe: "CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIAS DE AMPARO. LA NOTIFICACIÓN DEL AUTO EN EL QUE SE LE DA VISTA AL QUEJOSO CON EL INFORME DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE RESPECTO DE TAL ACATAMIENTO, DEBE HACERSE EN FORMA PERSONAL."[14]

- Otro ejemplo que se trae a cuenta es en la materia contenciosa administrativa, por cuanto en la tesis 1a. CCII/2015 (10a.) sustentada por la Primera Sala del Alto Tribunal, en la que se analizó el artículo 67 de la ley federal relativa, se estableció que, al no prever la notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo del auto que tiene por admitida la contestación de la demanda y, en su caso, el derecho de ampliarla transgrede el artículo 14 constitucional. Tal criterio se encuentra inmerso en la tesis de rubro: "PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 67 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO

[13] Tesis 2a./J. 106/2003 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, noviembre de 2003, página 133, registro digital: 182896.
[14] Tesis 1a. XC/2001 de la Primera Sala del Alto Tribunal, la cual puede consultarse en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 358, registro digital: 188635.

DE 2014, AL NO PREVER LA NOTIFICACIÓN PERSONAL O POR CORREO CERTIFICADO CON ACUSE DE RECIBO, DEL AUTO QUE TIENE POR ADMITIDA LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y, EN SU CASO, EL DERECHO DE AMPLIARLA, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL."[15]

- En materia laboral, la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País estableció en la tesis 2a. CXXXII/2010 que señala que la falta de notificación personal de la renuncia del apoderado de alguna de las partes durante la audiencia de ley en un juicio laboral, constituye una violación procesal. Lo anterior, en la jurisprudencia de rubro: "RENUNCIA DEL APODERADO DE ALGUNA DE LAS PARTES DURANTE LA AUDIENCIA DE LEY EN EL JUICIO LABORAL. SU FALTA DE NOTIFICACIÓN PERSONAL CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN PROCESAL."[16]

- Otro ejemplo es, en tratándose de controversias constitucionales, la notificación de un acto que puede afectar al Municipio, por violación al artículo 115 de la Constitución, debe hacerse en forma personal al Ayuntamiento por conducto del síndico, así lo determinó el Pleno del Máximo Tribunal en la jurisprudencia P./J. 14/99, de epígrafe: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA NOTIFICACIÓN DE UN ACTO QUE PUEDE AFECTAR AL MUNICIPIO, POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN, DEBE HACERSE EN FORMA PERSONAL AL AYUNTAMIENTO POR CONDUCTO DEL SÍNDICO (ESTADO DE MÉXICO)."[17]

- También, el criterio del Pleno del Alto Tribunal sustentado en la tesis P. CIV/98, de rubro: "AUTO DE TURNO. NO ES UNA RESOLUCIÓN TRASCENDENTAL QUE AMERITE NOTIFICACIÓN PERSONAL."[18]

En resumen, se reitera que cuando se tenga que notificar una **prevención**, es necesario que ésta se efectúe en forma **personal,** a fin de que el gobernado conozca la razón o causa que la generó y de ese modo, esté en posibilidades de efectivizar su acceso a la justicia y su adecuada defensa.

8. Conclusión

La exposición de los puntos que anteceden permite arribar a la conclusión que de conformidad con el nuevo criterio de interpretación contenido en el artículo 1o. constitucional, los preceptos legales no deben ser interpretados únicamente de forma literal, sino que tienen que ser entendidos conforme a la Constitución y tratados internacionales, así como acordes a los principios que rigen la materia de su naturaleza.

En la especie, el artículo cuarto transitorio del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, no dispone expresamente que se debe

---

[15] Tesis 1a. CCII/2015 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes de 12 de junio de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 19, Tomo I, Décima Época, junio de 2015, página 595, registro digital: 2009349.

[16] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1475, registro digital: 163023.

[17] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 277, registro digital: 194258.

[18] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 222, registro digital: 194939.

prevenir al administrado sobre los defectos u omisiones que se adviertan en la solicitud de actualización del procedimiento de enajenación onerosa de terreno nacional.

Sin embargo, en opinión del suscrito, tal porción normativa, se debe interpretar con base en lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional en correlación con los destacados principios que rigen el procedimiento administrativo de enajenación onerosa de terrenos nacionales, específicamente, de conformidad con el principio de oficiosidad e *in dubio pro actione*.

Así, se considera, en la medida de que el artículo cuarto transitorio del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, prevé de manera implícita una –caducidad especial– al extinguir el procedimiento por no presentar una solicitud de actualización dentro de un plazo –seis meses– contados a partir de su publicación.

Luego, si para que opere la caducidad en otro tipo de procedimiento, se requiere que previamente exista el acto de prevención por parte de la autoridad para que el interesado promueva a fin de suspender el término respectivo.

Por tanto, de una interpretación conforme, el *prevenir* en forma personal al administrado para que subsane las deficiencias u omisiones en la presentación de su actualización de enajenación onerosa de un terreno nacional, es más compatible con los citados principios de oficiosidad y de *indubio pro actione*, pues de ese modo, se garantiza su derecho fundamental al acceso efectivo a la justicia.

Es por ello, que el Tribunal Colegiado de Circuito de mi adscripción sostuvo en el criterio contendiente que las autoridades administrativas deben asegurar el intercambio o cruce de información, así como el envío de documentación pertinente, para no entorpecer el procedimiento instaurado y de ese modo, cumplir a cabalidad con los principios que rigen en materia administrativa en observancia a los derechos fundamentales consagrados en los artículos 14 y 17 del Pacto Federal.

Lo anterior, ya que deben adoptar las medidas encaminadas a garantizar la protección de los derechos de los gobernados que habían iniciado trámites con anterioridad a la vigencia de la nueva ley, con el propósito de que tales derechos no se vean vulnerados, ante la imposición de nuevos requisitos que, hasta ese momento, eran desconocidos.

Bajo esas consideraciones, se disiente del respetable criterio de la mayoría de los integrantes del Pleno de este Circuito, pues se estima que en el proyecto se debió analizar la porción normativa en estudio a la luz de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 1o. constitucional, es decir, **favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia**, y de ese modo, concluir que la responsable debió notificar en forma personal al solicitante de la enajenación de terreno nacional el contenido del artículo cuarto transitorio del nuevo Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, al contener una prevención de archivar su solicitud en caso de que no cumpliera con la actualización respectiva y con los nuevos requisitos que al efecto precisa dicho ordenamiento dentro del plazo de seis meses contados a partir de su publicación.

Es por las anteriores consideraciones que me permito disentir de lo que propuso la mayoría en la resolución que se emitió en la contradicción de tesis a que este voto se refiere.

En términos de lo previsto en los artículos 3, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada, confidencial o datos personales.

Este voto se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TERRENOS NACIONALES. ES INNECESARIO QUE LA AUTORIDAD NOTIFIQUE PERSONALMENTE A LOS SOLICITANTES Y POSEEDORES DE AQUÉLLOS, QUE CUENTAN CON UN PLAZO DE 6 MESES PARA ACTUALIZAR SU SOLICITUD DE ENAJENACIÓN, CONFORME AL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL. Conforme al referido precepto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2012, en vigor al día siguiente, los solicitantes y poseedores de terrenos nacionales que tengan expediente instaurado en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, contarán con un plazo de 6 meses a partir de la publicación del aludido Reglamento para actualizar su solicitud de enajenación; de no hacerlo, se ordenará su archivo. Ahora bien, ese ordenamiento fue emitido por el Presidente de la República, en términos de su facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que tiene características de generalidad, impersonalidad, abstracción y permanencia; de ahí que basta su publicación en el aludido rotativo oficial para que sea obligatorio a sus destinatarios, sin necesidad de que la autoridad les notifique de manera personal.

PLENO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO.
PC.XXVII. J/3 A (10a.)

Contradicción de tesis 2/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero, todos del Vigésimo Séptimo Circuito. 29 de septiembre de 2015. Mayoría de dos votos de los Magistrados Florida López Hernández y José Angel Máttar Oliva. Disidente: Jorge Mercado Mejía. Ponente: José Angel Máttar Oliva. Secretario: Sergio Adolfo Peniche Quintal.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 37/2014, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 23/2014 y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 27/2015.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

VÍA EJECUTIVA. ES IMPROCEDENTE SI SE PRETENDE LA EJECUCIÓN DE LA GARANTÍA HIPOTECARIA, CASO EN EL CUAL DEBE INTENTARSE LA VÍA ORDINARIA CIVIL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 1/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y SEGUNDO, AMBOS EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO. 22 DE SEPTIEMBRE DE 2015. MAYORÍA DE DOS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS ARTURO RAMÍREZ PÉREZ Y EDGAR HUMBERTO MUÑOZ GRAJALES. DISIDENTE: JOSÉ GABRIEL CLEMENTE RODRÍGUEZ. PONENTE: ARTURO RAMÍREZ PÉREZ. SECRETARIA: NORMA LETICIA ESCAMILLA RUIZ.

Monterrey, Nuevo León. Acuerdo del Pleno del Cuarto Circuito en Materia Civil, correspondiente al día veintidós de septiembre de dos mil quince.

Vistos; para resolver los autos de la contradicción de tesis **01/2015**, suscitada entre los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Civil de este circuito; y,

RESULTANDO:

I. Denuncia. Mediante escrito recibido por el secretario del Pleno de Circuito en Materia Civil, el diez de febrero de dos mil quince, **********, a través de su apoderado general para pleitos y cobranzas **********, denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, al resolver, en sesión de trece de septiembre de dos mil trece, el amparo directo 129/2013, cuyas consideraciones dieron origen a la tesis aislada IV.2o.C.5 C (10a.), de título y subtítulo: "ACCIÓN REAL HIPOTECARIA. PUEDE EJERCERSE EN LA VÍA EJECUTIVA CIVIL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).", y el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 105/2014, en sesión de siete de octubre de dos mil catorce.

II. Trámite de la denuncia de contradicción de tesis. Por acuerdo de doce de febrero de dos mil quince, el presidente del Pleno en Materia Civil del Cuarto Circuito ordenó se formara y registrara el expediente relativo a la contradicción de tesis número **01/2015**. Asimismo, requirió a los presidentes de los órganos colegiados copia certificada con firma electrónica de la ejecutoria emitida en cada uno de sus asuntos, además de que se le informara si los criterios materia de contradicción se encontraban vigentes o, en su caso, la causa para tenerlos por superados o abandonados. A la vez, ordenó infor-

mar sobre la admisión de la denuncia de contradicción vía electrónica a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis.

III. Integración del asunto. Por proveído de veintitrés de febrero de dos mil quince, el presidente del Pleno en Materia Civil del Cuarto Circuito tuvo por recibidas las constancias que integran la presente contradicción de tesis. Asimismo, los Tribunales Colegiados informaron que los criterios sustentados en los amparos directos **129/2013** y **105/2014**, continúan vigentes. Una vez que se tuvo por integrado el expediente de la contradicción de tesis, por auto de doce de mayo de dos mil quince se **turnó** el asunto al magistrado Arturo Ramírez Pérez, integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, para la formulación del proyecto de resolución correspondiente, haciéndose la entrega física del expediente el día catorce siguiente.

CONSIDERANDO:

I. Competencia. Este Pleno del Cuarto Circuito en Materia Civil es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto por los artículos 94, párrafos séptimo y décimo, 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece; 41 Bis, 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Acuerdo General 8/2015, del Consejo de la Judicatura Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil trece; en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados en Materia Civil del mismo circuito.

II. Legitimación. La denuncia de la contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo, en virtud de que fue realizada por **********, quien ostenta la calidad de parte quejosa dentro del juicio de amparo directo **129/2013**, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito.

III. Criterios de los tribunales contendientes. Las consideraciones de las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, que dieron origen a la denuncia de contradicción, así como los antecedentes y posturas emitidas son las siguientes:

Del amparo directo 129/2013, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, se advierten los antecedentes y argumentaciones siguientes:

Demanda ejecutiva civil. **********, a través de su apoderado general para pleitos y cobranzas **********, demandó "*acción real hipotecaria que se deriva de hipoteca en la vía ejecutiva civil*" a ********** y **********, las siguientes prestaciones:

"b) … la ejecución de la garantía hipotecaria otorgada en el contrato base de la acción (anexo 2) establecida en la cláusula novena, fracción I.

"c) Con la ejecución de la garantía hipotecaria, cláusula noventa, fracción I, del contrato, se haga el pago de la suerte principal de $**********, suma que se compone de las cantidades de $**********, por concepto de capital vencido y no pagado, más la cantidad de $**********, por concepto de capital vigente, del cual se solicita su vencimiento anticipado de conformidad con la cláusula décima primera del contrato basal, y hasta la fecha de corte del estado de cuenta certificado que se acompaña a la presente demanda, respecto al contrato de crédito identificado administrativamente con el número **********. Según se desprende del certificado contable de fecha 23 (veintitrés) de agosto de 2012 (dos mil doce), el cual se agrega a la presente bajo el anexo tres."

Radicación de la demanda. La demanda fue turnada al Juez Quinto de lo Civil del Primer Distrito Judicial del Estado, quien la registró bajo el expediente **********. El Juez de la causa desechó la demanda, al advertir que el contrato base de la acción es de naturaleza mercantil al contener una operación realizada por una institución bancaria y se estimó incompetente para conocer del asunto.

Recurso de apelación. En contra de esa determinación, la parte actora promovió recurso de apelación del cual correspondió conocer a la Novena Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado, bajo el toca **********. Por resolución de treinta de enero de dos mil trece, la Sala confirmó el auto recurrido, porque: a) La acción hipotecaria no se contempla en ninguna de las fracciones del artículo 646 del Código de Procedimientos Civiles del Estado; b) Debe tramitarse en juicio ordinario conforme al artículo 638 de la citada ley adjetiva, al no contemplar la legislación vía especial; c) La competencia por materia no está sujeta a prórroga y la parte promovente estaba en la aptitud de replantear su solicitud ante el órgano jurisdiccional competente; y, d) La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 54/2011, estableció que es en los juicios ordinarios donde corresponde hacer efectiva la garantía hipotecaria.

Juicio de amparo. ********** solicitó el amparo contra la resolución señalada en el párrafo anterior. El órgano colegiado en la resolución materia

de estudio resolvió conceder el amparo. Previamente, antes de arribar a esa conclusión, precisó que la litis constitucional no correspondía a una cuestión de competencia, sino de vía, luego estableció como pautas argumentativas:

Como premisas normativas para resolver en la forma en que lo hizo, consideró lo siguiente:

- Que en la contradicción de tesis 240/2012, resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la que deriva la jurisprudencia 1a./J. 42/2013 (10a.), titulada: "VÍA ESPECIAL HIPOTECARIA. EL ACREEDOR NO PUEDE EJERCER SIMULTÁNEAMENTE UNA ACCIÓN REAL CONTRA EL GARANTE HIPOTECARIO Y UNA PERSONAL CONTRA EL DEUDOR SOLIDARIO DEL CONTRATO."; se asentó que: "… ***para lograr el cobro del crédito garantizado con hipoteca, la institución crediticia acreedora***, *según la acción que desee ejercer, estará en condiciones de intentar en la vía que a cada una de ellas le corresponda, es decir,* ***la hipotecaria, si lo que pretende es ejercer la acción real que se deriva del contrato accesorio, y la ejecutiva o la ordinaria mercantil, si lo que pretende ejercer es una acción personal derivada del contrato de crédito***.". Bajo esta premisa concluyó que el banco acreedor puede hacer efectivo su derecho real mediante una acción de carácter real con garantía hipotecaria, **siempre que se quiera demandar el pago de un crédito garantizado con hipoteca,** pero con la intención de hacer efectivo ese gravamen, para lo cual deben utilizarse los procedimientos establecidos en la legislación adjetiva civil, toda vez que las reglas respecto de las hipotecas se encuentran reguladas por la legislación local.

- Que conforme a los artículos 646, 648, 649 y 659 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León, es procedente la vía ejecutiva civil sustentada en título que traiga aparejada ejecución (entre otros, al primer testimonio de la escritura pública), siempre que contenga una obligación cierta, determinada y exigible **sobre la cual podrá decretarse ejecución**.

- Que de conformidad con el artículo 659 del Código de Procedimientos Civiles de Nuevo León, así como los preceptos 2809 y 2811 del Código Civil del Estado, es requisito indispensable que el juicio que tenga por objeto el pago o lo prelación de un crédito hipotecario conste en escritura pública y que esté inscrita en el Registro Público de la Propiedad.

Como presupuestos del caso concreto estableció:

- Que el título base de la acción consintió en la escritura pública número 5375 (cinco mil trescientos setenta y cinco), de fecha veintisiete de

octubre de dos mil once, que contiene el contrato de apertura de crédito simple con garantía hipotecaria celebrado por **********, así como **********, en su carácter de fiador, avalista, deudor solidario y garante hipotecario, el cual quedó inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio bajo el número **********, volumen **********, libro **********, sección II, gravamen, Unidad Monterrey de fecha diez de noviembre de dos mil once.

De la subsunción de las anteriores premisas concluyó:

- Que al tomar en cuenta, por una parte, que el título base de la acción contenía un contrato de crédito cuyo pago se garantizó con hipoteca y se encontraba inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, por otra, en **la demanda de origen se reclamó el pago del crédito garantizado con hipoteca**, el cual se determinó exigible en los términos pactados en el contrato. Por tanto, el documento participaba de las características de título ejecutivo a que se refieren los artículos 646, 648, 649 y 659 del código procesal civil en vigor, por ende, trae aparejada ejecución y se estaba en condiciones de acceder a la vía ejecutiva civil, al tratarse de una acción de carácter real con garantía hipotecaria sobre la cual se demandó el pago del crédito que la hipoteca garantizaba, se anexó el estado de cuenta certificado con el desglose del monto del capital, intereses ordinarios y moratorios y el saldo total correspondiente, cuyo pago se reclamó con la ejecución de la garantía hipotecaria, en términos de la cláusula novena del contrato.

- Que no influía en la decisión que el contrato se trataba de un contrato de crédito simple con garantía hipotecaria y la acción civil tuviese por objeto hacer, y los artículos 682, 685 y 686 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León prevean un trámite específico para la ejecución.

- Tampoco influía la consideración de la responsable, consistente en que era en los juicios ordinarios donde corresponde hacer efectiva la garantía hipotecaria acorde con la contradicción de tesis 54/2011, resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la que emanó la jurisprudencia de rubro: "HIPOTECA. NO ES JURÍDICAMENTE VÁLIDO ORDENAR SU EJECUCIÓN EN LA SENTENCIA DEFINITIVA QUE RESUELVE LA ACCIÓN PERSONAL INTENTADA EN EL JUICIO ORDINARIO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).". Lo anterior, porque el órgano colegiado estimó que del análisis de la contradicción de tesis, el Alto Tribunal del País estableció que, **cuando la recuperación del crédito con garantía hipotecaria se intenta en la vía ordinaria (sea civil o mercantil), no resulta válido ordenar en sentencia definitiva que se haga efectiva la garantía**, esto, en

virtud de que **la acción que se ejerce en ese tipo de juicios es de naturaleza personal**, es decir, se demanda al titular de la obligación en tanto que la ejecución de la garantía hipotecaria es real (en donde se persigue obtener el bien mediante la demanda en contra de quien aparece como titular en el Registro Público de la Propiedad, aunque éste no sea el deudor originario) por lo que, en todo caso, en ese tipo de **juicios ordinarios (donde se ejercen acciones personales)** corresponde hacer efectiva la garantía en la etapa de ejecución de sentencia, con lo que se cumple con la naturaleza de la hipoteca (procedimiento de ejecución). Sin embargo, estimó que en el caso particular, la institución **bancaria actora optó por ejercer una acción de carácter real con garantía hipotecaria en la vía ejecutiva civil, por tanto, no se actualizaba el supuesto en que se fundó la jurisprudencia, pues no se ejerció una acción personal sino una acción de naturaleza real garantizada a través de una hipoteca, en la vía prevista por la legislación estatal**.

El criterio anterior dio origen a la tesis registrada como IV.2o.C.5 C (10a.), cuyos datos de localización, rubro y texto son los siguientes:

"Décima Época
"Registro: 2006276
"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
"Tesis: aislada
"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas»
"Libro 5, Tomo II, abril de 2014
"Materia: civil
"Tesis: IV.2o.C.5 C (10a.)
"Página: 1413

"ACCIÓN REAL HIPOTECARIA. PUEDE EJERCERSE EN LA VÍA EJECUTIVA CIVIL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).—La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 42/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 497, de rubro: 'VÍA ESPECIAL HIPOTECARIA. EL ACREEDOR NO PUEDE EJERCER SIMULTÁNEAMENTE UNA ACCIÓN REAL CONTRA EL GARANTE HIPOTECARIO Y UNA PERSONAL CONTRA EL DEUDOR SOLIDARIO DEL CONTRATO.'; determinó que para lograr el cobro del crédito garantizado con hipoteca, la institución crediticia acreedora, estará en condiciones de intentar la vía hipotecaria, si lo que pretende es ejercer la acción real que se deriva del contrato accesorio, utilizando los procedimientos establecidos en la legislación adjetiva civil local. Ahora bien, aun cuando la legislación procesal civil de Nuevo León, no reglamenta de manera específica el juicio hipotecario, al ser de naturaleza civil la acción

hipotecaria, cuyo ejercicio se desenvuelve a través de un procedimiento de ejecución, resulta procedente su ejercicio en la vía ejecutiva civil, al disponer los artículos 646, 648, 649 y 659 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, su procedencia, con base en un título que traiga aparejada ejecución, que contenga una obligación cierta, determinada y exigible; carácter del que participa el contrato de crédito hipotecario otorgado en escritura pública e inscrita en el Registro Público de la Propiedad."

El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito,** al resolver el **amparo directo 105/2014**, asentó en el considerando respectivo los antecedentes del caso y fijó como argumentaciones lo que a continuación se sintetiza:

Primer juicio ordinario mercantil. ********** promovió juicio **ordinario mercantil** en contra de ********** y **********, de quienes reclamó, entre otras cosas, lo siguiente:

"a) La declaración judicial de vencimiento anticipado del contrato de apertura de crédito con interés y garantía hipotecaria, de veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y tres; así como del convenio modificatorio y ampliación de garantía hipotecaria, de veinticinco de septiembre de mil novecientos noventa y cinco, y del convenio modificatorio y ratificación de garantía hipotecaria, del veintidós de octubre de mil novecientos noventa y siete.

"b) El pago de la cantidad equivalente en moneda nacional de ********** UDIS (********** punto ********** unidades de inversión), por concepto de saldo insoluto.

"c) La ejecución de la garantía hipotecaria otorgada en los documentos basales."

Trámite del juicio (primer juicio). De la demanda correspondió conocer al Juzgado Quinto de lo Civil del Primer Distrito Judicial del Estado, quien la admitió y radicó con el número de expediente **********. Posteriormente, una vez concluidos los trámites procesales, dictó sentencia en la cual decretó fundada la acción pretendida por el actor, condenó a los demandados al pago de diversas prestaciones y ordenó la **ejecución de la garantía hipotecaria**. El fallo fue confirmado por la Novena Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado, en el toca **********.

Segundo juicio ordinario. ********** promovió demanda en contra de **********, de quien reclamó las prestaciones siguientes:

"a) Se decrete la ejecución preferente de la garantía real hipotecaria y con su adjudicación o el producto de su venta judicial, se aplique al pago de las prestaciones líquidas que tiene a su favor el suscrito; en el grado y orden que corresponda.

"b) Se decrete la desocupación y entrega del referido inmueble, con todas sus accesiones y mejoras y con la exoneración de cualquier responsabilidad resarcitoria a cargo del suscrito actor.

"c) Se decrete el pago de las costas-honorarios-gastos que se originen con motivo de la tramitación del presente juicio."

La parte actora manifestó, en la demanda, como hechos relevantes: Primero, que obtuvo sentencia favorable en el juicio ordinario mercantil **********, y en ese juicio se previno a los entonces demandados ********** y **********, para que hicieran entrega del bien inmueble objeto de garantía hipotecaria. Segundo, que el requerimiento no se pudo materializar, ya que en el juicio de amparo indirecto **********, del índice del Juzgado Tercero de Distrito en Materias Civil y de Trabajo del Cuarto Circuito, se concedió el amparo al quejoso **********, en razón de que justificó que el bien inmueble otorgado en garantía le correspondía en propiedad. Tercero, que dicha resolución fue confirmada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión **********, en cuya ejecutoria se sostuvo que en el juicio ordinario mercantil **********, sólo se dilucidó una acción personal derivada del incumplimiento del pago de un crédito por parte de ********** y **********; en cambio, la acción real derivada de la ejecución de la garantía hipotecaria **debía hacerse efectiva a través de distinto juicio al mercantil**, que en su caso se promoviera en contra de **********, pues éste resultaba ser tercero extraño a la contienda inicial, al comprobarse que adquirió la propiedad del bien gravado antes de que iniciara el juicio mercantil.

Trámite de la demanda (segundo juicio). De la demanda correspondió conocer al Juez Primero de lo Civil del Primer Distrito Judicial del Estado, quien la radicó con el número de expediente **********. Después, previa prevención, el actor compareció a precisar que la vía intentada era la **ordinaria civil**, por lo que se admitió a trámite la demanda. Una vez concluido el procedimiento, se dictó sentencia definitiva, en la cual, entre otras cosas, se declaró procedente el juicio ordinario civil y se ordenó decretar la ejecución de la garantía hipotecaria.

Recurso de apelación (segundo juicio). En contra de dicha resolución, el demandado interpuso recurso de apelación, del cual correspondió

conocer a la Primera Sala Colegiada Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado, con el número de toca **********. Al resolver lo conducente, la Sala de oficio analizó la procedencia de la vía intentada y concluyó que el procedimiento de origen debió seguirse en la vía ejecutiva civil y no en la ordinaria, por lo cual se revocó la sentencia recurrida y decretó el sobreseimiento en el juicio. Para ello, consideró lo siguiente: a) Que aun cuando no lo hubiera controvertido en primer grado o alegado en el recurso de apelación, la vía resultaba ser un aspecto que debía ser analizado de oficio; b) Que el artículo 646 del Código de Procedimientos Civiles establece los lineamientos para el trámite de un juicio ejecutivo civil; c) Que, en la especie, el juicio ordinario mercantil materia de estudio fue instaurado con base en el primer testimonio de escritura pública que contenía un contrato de apertura de crédito con interés y garantía hipotecaria para adquisición concertado entre **********, como el acreedor y/o acreditante, ********** y **********, como la parte deudora y/o acreditados, así como el primer testimonio de la escritura que contenía un convenio modificatorio y ratificación de garantía hipotecaria celebrado por **********, como el acreditante y, por otro lado, ********** y **********, como los acreditados; d) Que el juicio ordinario mercantil fue instaurado en documentos que, en términos de la primera fracción del artículo 646 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León, tenían aparejada ejecución, ello al tratarse del primer testimonio de las escrituras públicas expedidas por el notario ante quien se otorgaron; e) Existía condena a favor del accionante decretada mediante sentencia ejecutoriada, con lo cual se actualizó además la existencia de una deuda cierta, líquida y exigible reclamable, en términos de los artículos 646, fracción I, y 648 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León; y, f) No era obstáculo para determinar lo anterior, el hecho de que la acción sometida a consideración no se tratara de una acción personal, sino de una real, derivada de la garantía hipotecaria constituida, pues dicha circunstancia, lejos de demostrar que la vía ordinaria era correcta, robustecía más la procedencia de la vía ejecutiva, ya que en el caso concreto se actualizaba la hipótesis contenida en los artículos 654 y 655, fracción I, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León.

Juicio de amparo (segundo juicio). En contra de dicha resolución, el actor ********** solicitó el amparo contra la resolución señalada en el párrafo anterior. El órgano colegiado en la resolución, materia de estudio, resolvió conceder el amparo, para ello, estableció como pautas argumentativas:

En primer lugar definió el contrato de hipoteca, tanto en la doctrina como en el Código Civil, luego asentó que: a) La hipoteca otorga un derecho preferente al acreedor a obtener el pago de la obligación incumplida con el

valor de los bienes hipotecados; b) Otorga un derecho que en la doctrina se ha denominado de "persecución", que permite al acreedor hipotecario ejercer la acción hipotecaria aun en contra de personas que no se obligaron originalmente al pago, pero que adquirieron la propiedad del inmueble hipotecado; y, c) Por ser un derecho real, los efectos de la publicidad por la inscripción en el registro público le permiten oponerse de manera eficaz contra otros derechos reales, no inscritos.

Luego, asentó los criterios emanados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primero, la jurisprudencia 5/2002, emitida por la Primera Sala del Máximo Tribunal, de rubro: "VÍA EJECUTIVA MERCANTIL. ES IMPROCEDENTE SU EJERCICIO EN CONTRA DEL GARANTE HIPOTECARIO CUANDO NO TIENE A LA VEZ EL CARÁCTER DE ACREDITADO, MUTUATARIO U OBLIGADO SOLIDARIO (ARTÍCULOS 68 Y 72 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO).". Segundo, la jurisprudencia 91/2011, sustentada por la Primera Sala del Alto Tribunal, de rubro: "HIPOTECA. NO ES JURÍDICAMENTE VÁLIDO ORDENAR SU EJECUCIÓN EN LA SENTENCIA DEFINITIVA QUE RESUELVE LA ACCIÓN PERSONAL INTENTADA EN EL JUICIO ORDINARIO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).". Tercero, la jurisprudencia **42/2013**, sustentada también por la Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 240/2012, de rubro: "VÍA ESPECIAL HIPOTECARIA. EL ACREEDOR NO PUEDE EJERCER SIMULTÁNEAMENTE UNA ACCIÓN REAL CONTRA EL GARANTE HIPOTECARIO Y UNA PERSONAL CONTRA EL DEUDOR SOLIDARIO DEL CONTRATO."

Como premisas normativas para resolver en la forma en que lo hizo, consideró lo siguiente:

- Que los artículos 646, fracción I, 648, 654 y 655, fracción I, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León establecen: Primero, la base primordial que da origen al juicio ejecutivo civil, que es conforme a lo dispuesto en el artículo 644, fracción I, la existencia de "***un título que traiga aparejada ejecución***", que puede ser "***el primer testimonio de una escritura pública expedida por el Juez o por notario ante quien se otorgó***". Segundo, la vía ejecutiva está reservada para ciertos documentos que contengan una cantidad cierta, líquida y exigible, es decir, de plazo y condiciones cumplidas y que la ley les reconozca el carácter ejecutivo.

- Los artículos 661, 662, 668, 672 y 682 del Código de Procedimientos Civiles del Estado regulan la posibilidad de embargar bienes suficientes para garantizar el crédito contraído.

- Los artículos 654 y 655 de la legislación en comento establecen: Primero, cuando la acción ejecutiva se ejercita sobre cosa cierta y determinada

o en la especie, si hecho el requerimiento de entrega el demandado no lo hace, se pondrá en secuestro judicial y si la cosa ya no existe, se embargarán bienes. Segundo, si la cosa especificada se halla en poder de un tercero, la acción ejecutiva no podrá ejercerse contra éste sino en los casos que la acción sea real.

- Los artículos 651, 652, 653 y 656 del Código de Procedimientos Civiles del Estado hacen referencia a los distintos tipos de obligaciones que deberán contenerse en los títulos para la procedencia de la vía ejecutiva, como son las obligaciones de condición suspensiva o a plazo, de hacer, de entregar cosas y recíprocas.

Como presupuestos del caso concreto estableció:

- Que de las documentales allegadas por el actor, como base de la acción ejercida, se desprendía que el juicio ordinario civil fue instaurado con base en el primer testimonio de escritura pública que contenía un contrato de apertura de crédito con interés y garantía hipotecaria para adquisición, concertado entre **********, como el acreedor y/o acreditante, **********, y **********, como la parte deudora y/o los acreditados, así como el primer testimonio que contenía un convenio modificatorio y ratificación de garantía hipotecaria celebrado por **********, como el acreditante y, por otro lado, ********** y **********, como el acreditado.

De la subsunción de las anteriores premisas concluyó:

- Que no era verdad, como lo sostuvo la responsable, que la literalidad de los preceptos 646, fracción I, 648, 654 y 655, fracción I, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León, revelaban o ponían de manifiesto que la acción hipotecaria debía ser ejercida en la vía ejecutiva, ya que, en ninguna parte de dichos dispositivos o del resto de la legislación adjetiva del Estado de Nuevo León, se establecía de forma expresa la existencia de un juicio o procedimiento que se denominara "**hipotecario**", donde se pudiera ejercer el reclamo de tal prestación, pues ni aun al interpretar sistemáticamente los artículos es posible compartir tal afirmación.

- Que, por un lado, no era verdad que los créditos que obraba en los testimonios notariales exhibidos, celebrados con ********** y **********, dotaran de ejecutividad al contrato de hipoteca contenido en los propios instrumentos, en relación con el demandado (garante hipotecario) **********, en los términos previstos en la fracción I del artículo 646 del Código de Procedimientos Civiles del Estado. Por otro lado, tampoco era cierto que el hecho

de que en el juicio ordinario civil en sentencia firme se hubiera condenado a los deudores al pago de las prestaciones reclamadas, conllevara a la comprobación de la existencia de una deuda cierta, líquida y exigible, como para tal efecto lo exigía el artículo 648 de la citada codificación procesal. Lo anterior, porque para la procedencia de la vía ejecutiva civil, la existencia de una deuda cierta, líquida y exigible contenida en el primer testimonio de la escritura pública (título que trae aparejada ejecución) debía ser **en relación directa con la persona que se demanda a través de esa vía de privilegio**; sin embargo, en el caso concreto, tal ejecutividad sólo eran vinculantes a los deudores directos ********** y ********** (demandados en el juicio ordinario mercantil) y no, respecto al garante hipotecario (**********) en cuanto al compromiso asumido en los contratos basales.

- Acorde con las premisas fijadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 5/2002, de rubro: "VÍA EJECUTIVA MERCANTIL. ES IMPROCEDENTE SU EJERCICIO EN CONTRA DEL GARANTE HIPOTECARIO CUANDO NO TIENE A LA VEZ EL CARÁCTER DE ACREDITADO, MUTUATARIO U OBLIGADO SOLIDARIO (ARTÍCULOS 68 Y 72 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO).", si el juicio ejecutivo civil (al igual que el mercantil) exige la existencia de un título que traiga aparejada ejecución (con deuda cierta, líquida y exigible) que puede ser el primer testimonio de una escritura pública; tal compromiso o vinculación legal obtenida de la condena decretada en sentencia ejecutoria en el juicio mercantil intentado inicialmente; debe ser en relación directa con la persona que se demanda a través de esa vía de privilegio civil, lo que no ocurre con el garante hipotecario ajeno a ese compromiso de pago, pues no se trata de una persona obligada al pago de las cantidades que se hayan dispuesto (o se haya condenado de pago), como ocurrió con los acreditados, sino que su obligación depende del incumplimiento de pago por parte de aquéllos y, en su caso, sólo deberá soportar la afectación del bien hipotecado al pago de la deuda.

- Que conforme a la línea de jurisprudencia dicha, al tratarse del tercero garante hipotecario, que sólo tiene la obligación real y subsidiaria de responder del pago de la obligación principal en defecto de su normal cumplimiento, mediante la aplicación para ello del bien otorgado en garantía, resulta improcedente el ejercicio de la acción ejecutiva en su contra, no obstante que se trate de un crédito con garantía real, ya que respecto de él no se surte el título ejecutivo que exigen los artículos 646, fracción I, y 648 del Código de Procedimientos Civiles del Estado.

- Que estimar la procedencia del juicio ejecutivo civil en contra del garante hipotecario implicaría conforme a los artículos 661, 662, 668, 672 y 682

del Código de Procedimientos Civiles del Estado, no sólo el requerimiento de pago del crédito, sino también la posibilidad de decretar el embargo de bienes de su propiedad suficientes para garantizar el adeudo contraído por la parte acreditada, lo cual resultaría ilegal, ya que sería tanto como aceptar que el garante responde las mismas obligaciones contraídas por la parte acreditada, lo cual no es posible, porque su obligación se limita única y exclusivamente a garantizar la cantidad adeudada por la parte acreditada, hasta por el valor que guarden el bien que otorgó en garantía.

- Que la procedencia del juicio ejecutivo civil en la forma en que se pretende conllevaría al embargo de bienes de propiedad del garante hipotecario suficientes para garantizar el adeudo contraído por la parte acreditada, lo que es incompatible con la naturaleza de la garantía hipotecaria, donde sólo se responde con el bien otorgado como tal, y no con más.

- Que los artículos 652 y 653 del Código de Procedimientos Civiles en la entidad prevén situaciones específicas que debe contener el título en que se ejerza la vía ejecutiva civil tratándose de obligaciones de hacer y, en particular, de entregar cosas. Los dos numerales subsecuentes 654 y 655 de la citada codificación revelan que forman parte de las hipótesis previstas en los dispositivos anteriores, pues refieren que: "*Cuando la acción ejecutiva se ejercite sobre cosa cierta y determinada o en especie, si hecho el requerimiento de entrega el demandado no lo hace, se pondrá en secuestro judicial.—Si la cosa ya no existe se embargarán bienes que cubran su valor fijado por el ejecutante* y *los daños y perjuicios como en las demás ejecuciones, pudiendo ser moderada la cantidad por el juzgador. El ejecutado puede oponerse a los valores fijados y rendir las pruebas que juzgue conveniente durante la tramitación del juicio.*" y "*Si la cosa especificada se halle en poder de un tercero, la acción ejecutiva no podrá ejercitarse contra éste sino en los casos siguientes: I. Cuando la acción sea real. …*". Lo anterior, refiere el órgano colegiado, comprueba lo equívoco de la conclusión de la responsable, en el sentido de que los artículos 654 y 655, fracción I, de la legislación adjetiva civil local prevean o aludan a la procedencia de la vía ejecutiva civil para obtener la ejecución de la garantía hipotecaria, pues al seguir el orden lógico y cronológico de las disposiciones de la que aquellos numerales forman parte (lo cual no es posible descontextualizar), se advierte que en ellos se hace referencia a las obligaciones "de dar" y de "entregar cosa", contenidas en un título ejecutivo, donde previa interpelación podrá secuestrarse judicialmente el bien (cuando se ejerza la acción real) y que en caso de ya no existir la cosa, podrán embargarse bienes que garanticen o cubran el valor fijado por el ejecutado, lo cual no es posible decretar en relación con el garante hipotecario donde su obligación se limita única y exclusivamente a responder por la cantidad

adeudada por la parte acreditada, hasta por el valor que guarde el bien que otorgó en garantía, sin poder extenderse a demás bienes.

- Que en el contexto de la litis constitucional, los numerales que invocó la responsable 646, fracción I, 648, 654 y 655, fracción I, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León, ni aun interpretados de forma sistemática, armónica o funcional, permitía arribar a la conclusión de que la vía idónea para obtener la ejecución de la garantía hipotecaria contenida en el contrato de crédito, efectivamente fuese la ejecutiva, como se sostuvo en la resolución reclamada.

- Que, al no contemplar el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León la vía especial para la ejecución de una hipoteca en los términos que se demandaron en el caso concreto, de conformidad con el artículo 638 de dicho ordenamiento, la vía en que debe ventilarse la controversia **era la ordinaria**.

IV. Existencia de la contradicción. La finalidad es unificar criterios y hacer previsible la solución de asuntos de temática similar, por tanto, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, será indispensable determinar si existe esa necesidad, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación. Dicho en otras palabras, para determinar si existe o no una contradicción de tesis, será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales.

Por tanto, para que una contradicción de tesis sea procedente, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

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

2. Entre los ejercicios interpretativos debe encontrarse 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.

El discernimiento expuesto es tomado y resulta complementario del criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 36/2007-PL.[1]

Por otro lado, cabe señalar que aun cuando la ejecutoria del juicio de amparo **105/2014**, del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil de este Circuito no formó tesis; mientras que la sustentada por su homólogo en la ejecutoria **129/2013**, no constituye jurisprudencia debidamente integrada, ello no es requisito indispensable para proceder al análisis de la contradicción planteada.

Apoya a lo anterior, la tesis sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 83, noviembre de 1994, página 35, Octava Época (registro 205420), de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.—Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así."

Hechas las precisiones anteriores, **los antecedentes relatados ponen de relieve que sí existe contradicción de criterios**, dado que, como se puede apreciar, en el caso se examina una cuestión esencialmente igual y se adoptan posiciones contrarias, por parte de los Tribunales Colegiados contendientes, pues mientras el Segundo Tribunal Colegiado **sostuvo que la vía ejecutiva civil es procedente para ejercer la acción real de ejecución de garantía hipotecaria**, el Primer Tribunal Colegiado **consideró que tal vía no era la adecuada, sino la ordinaria civil**.

---

[1] De esta contradicción derivaron la tesis de jurisprudencia 72/2010 y la tesis aislada XLVII/2009, de rubros: "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." y "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."

Esto es, los tribunales examinaron cuestiones jurídicas esencialmente iguales y adoptaron criterios discrepantes en sus sentencias respectivas, ya que examinaron la vía correspondiente para el ejercicio de la acción hipotecaria y llegaron a criterios opuestos.

No es óbice para concluir lo anterior, el hecho de que, por un lado, el Segundo Tribunal Colegiado analizó el tema desde la perspectiva de que el demandado participó en el contrato que originó la acción con el carácter de garante hipotecario;[2] mientras que el Primer Tribunal Colegiado en el transcurso de la resolución examinó un caso en el cual se ostentaba con el carácter de "garante hipotecario", –a pesar de que en realidad resultaba tercero extraño al contrato–,[3] lo anterior, porque la calidad que dieron ambos órganos colegiados a los demandados como "garantes hipotecarios", es lo que dio margen a la discrepancia de criterios, pues esa característica es lo que llevó a discernir sobre la vía que estimaron apta para el ejercicio de la acción cuando se relacionan con la ejecución de la hipoteca.

Al caso, resulta aplicable la siguiente tesis de jurisprudencia de la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tomo 72, diciembre de 1993, página 45, Octava Época, de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE SE GENERE SE REQUIERE QUE UNA TESIS AFIRME LO QUE LA OTRA NIEGUE O VICEVERSA.—La existencia de una contradicción de tesis entre las sustentadas en sentencias de juicios de amparo directo, no se deriva del solo dato de que en sus consideraciones se aborde el mismo tema, y que en un juicio se conceda el amparo y en otro se niegue, toda vez que dicho tema pudo ser tratado en diferentes planos y, en consecuencia, carecer de un punto común respecto del cual lo que se afirma en una sentencia se niegue en la otra o viceversa, oposición que se requiere conforme a las reglas de la lógica para que se genere la referida contradicción."

De esta manera, en relación con la existencia de la contradicción de tesis, se aprecia que, no obstante de que los tribunales analizaron en esencia, iguales cuestiones jurídicas y examinaron esos elementos coincidentes, adoptaron posturas divergentes, pues arribaron a conclusiones opuestas.

---

[2] Ver foja 233 del cuaderno en que se actúa
[3] Ver foja 143 del cuaderno en que se actúa

En esas condiciones, al existir la oposición de criterios denunciada, el tema de la presente contradicción de tesis consiste en determinar **la vía correspondiente para el ejercicio de la acción real hipotecaria**.

Sentada esta premisa y, considerando que uno de los fines de la contradicción de tesis es lograr la unificación de criterios para determinar cuál es el que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia; entonces, procede resolver del siguiente modo:

V. Consideraciones y fundamentos. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, que coincide, en lo sustancial, con el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, el cual parte de la premisa de que, al no contemplar el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León la vía especial para la ejecución de una hipoteca, de conformidad con el artículo 638 del Código de Procedimientos Civiles, la vía correcta **es la ordinaria**.

Conviene hacer especial hincapié en que, si bien es cierto en la ejecutoria del juicio de amparo 129/2013, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil de este circuito y la tesis que motivó la presente contradicción, se estableció que tenía como sustento la jurisprudencia que emanó de la contradicción de tesis 240/2012, de rubro: "VÍA ESPECIAL HIPOTECARIA. EL ACREEDOR NO PUEDE EJERCER SIMULTÁNEAMENTE UNA ACCIÓN REAL CONTRA EL GARANTE HIPOTECARIO Y UNA PERSONAL CONTRA EL DEUDOR SOLIDARIO DEL CONTRATO."; también lo es que ese argumento se estableció desde una óptica contraria al sentido que pretendió el Máximo Tribunal del País, pues el órgano colegiado estableció que: "*el banco acreedor puede hacer efectivo su derecho real mediante una acción de carácter real con garantía hipotecaria,* ***siempre que se quiera demandar el pago de un crédito garantizado con hipoteca***", cuando lo cierto es que la jurisprudencia es enfática en establecer que no es permisible el ejercicio conjunto de acciones personales y reales.

Es importante señalar que no es pertinente realizar el ejercicio correspondiente sobre, si la acción hipotecaria se encuentra prevista en la legislación local, pues ese aspecto fue abordado de manera puntual por ambos órganos colegiados.

En esas circunstancias, para resolver la contradicción de criterios planteada, el límite y punto de referencia para allegar a la conclusión propuesta es diferenciar las vías que se proponen como idóneas en el ejercicio de la acción hipotecaria.

Cabe acotar que, por cuestión metodológica, se dividirá el estudio en tres partes: En la primera, se establecerá el marco normativo que diferencia la procedencia de ambas vías (ordinaria y ejecutiva). Luego, se abordarán los criterios que ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el tema de la hipoteca. Finalmente, se arribará a la conclusión que resuelve el presente asunto.

I. Vías ordinaria y ejecutiva, diferencias normativas

El juicio ordinario es el proceso contencioso típico al que se ajustan todas las contiendas entre partes **que no tienen señalado un procedimiento especial**.[4]

Es un juicio de cognición,[5] pues la actividad que desarrolla el Juez es puramente intelectual y se encuentra dirigida a tomar una decisión sobre las pretensiones de las partes a partir de los hechos expresados y de la valoración de las pruebas ofrecidas y desahogadas.[6]

Por lo que hace al juicio ejecutivo, en lo concerniente a las obligaciones que conllevan "obligaciones de dar" y "de hacer", el Código de Procedimientos Civiles del Estado dispone lo siguiente:

"Artículo 646. Para que el juicio ejecutivo tenga lugar se necesita un título que traiga aparejada ejecución.

"Traen aparejada ejecución:

"I. El primer testimonio de una escritura pública expedida por el Juez o por notario ante quien se otorgó;

"II. Los ulteriores testimonios dados por mandato judicial con citación de la persona a quien interesan;

---

[4] El artículo 638 del Código de Procedimientos Civiles del Estado prevé: "Las controversias que no tuvieren señalada en este código tramitación especial se ventilarán en juicio ordinario."

[5] El tratadista Eduardo Pallares, en su obra titulada *Diccionario de Derecho Procesal Civil,* los define: "Los juicios que tradicionalmente se llamaban declarativos, en la actualidad han tomado el nombre de cognición porque tienen un periodo dedicado especialmente a proporcionar al Juez el material de conocimiento."

[6] Ver extracto de la ejecutoria de la contradicción de tesis 440/2011, resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de ocho de febrero de dos mil doce

"III. Cualquier documento privado suscrito por el deudor;

"IV. La confesión hecha conforme a los artículos 261 y 360;

"V. Los convenios celebrados en el curso de un juicio ante el Juez, ya sea de las partes entre sí o terceros que se hubieren obligado como fiadores, depositarios o en cualequiera (sic) otra forma;

"VI. Las pólizas originales de contratos celebrados con intervención de corredor público;

"VII. El juicio uniforme de contadores, si las partes ante Juez o por documento público o privado, según el caso, se hubieren sujetado a él expresamente o lo hubieren aprobado."

"Artículo 648. La ejecución no puede despacharse sino por cantidad líquida, entendiéndose por tal no tan sólo la cierta y determinada en el título, sino también la que puede determinarse mediante simples operaciones aritméticas con los datos que el título suministre."

"Artículo 649. Si el título contiene obligación que sólo sea cierta y determinada en parte, por ésta sola se despachará la ejecución, reservándose la parte no determinada para el juicio correspondiente."

"Artículo 650. Las cantidades que por intereses o perjuicios formen parte de la deuda reclamada y no estuvieren liquidadas al despacharse la ejecución, lo serán en su oportunidad y se decidirán en la sentencia definitiva."

"Artículo 651. Las obligaciones sujetas a condición suspensiva o a plazo no serán ejecutivas sino cuando aquélla o éste se hayan cumplido, salvo lo dispuesto en los artículos 1839 y 1853 del Código Civil, o bien, conforme a lo estipulado en el documento base de la acción."

"Artículo 652. Si el título ejecutivo contiene obligación de hacer, se observarán las reglas siguientes;

"I. Si el actor exige la prestación del hecho por el obligado o por un tercero conforme al artículo 1958 del Código Civil, el Juez, atendidas las circunstancias del hecho, señalará un térimno (sic) prudente para que se cumpla la obligación;

"II. Si en el contrato se estableció alguna pena, por el importe de ésta, se decretará la ejecución;

"III. Si no se fijó la pena, el importe de los daños y perjuicios será fijado por el actor cuando transcurrido el plazo para la prestación del hecho por el obligado mismo, el demandante optare por el resarcimiento de daños y perjuicios; en este caso el Juez debe moderar prudentemente la cantidad señalada;

"IV. Hecho el acto por el tercero o efectuado el embargo por los daños y perjuicios o la pena, puede oponerse el demandado de la misma manera que en las demás ejecuciones."

"Artículo 653. Cuando el título ejecutivo contenga la obligación de entregar cosas que, sin ser dinero, se cuenten por número, peso o medida, se observarán las reglas siguientes:

"I. Si no se designa la calidad de la cosa y existieren de varias clases en poder del deudor, se embargarán las de mediana calidad;

"II. Si hubiere sólo calidades diferentes a la estipulada, se embargarán si así lo pidiere el actor, sin perjuicio de que en la sentencia definitiva se hagan los abonos recíprocos correspondientes; y

"III. Si no hubiere en poder del demandado ninguna calidad, se despachará ejecución por la cantidad de dinero que señale el actor, debiendo prudentemente moderarla el ejecutor de acuerdo con los precios corrientes en plaza, sin perjuicio de lo que se señale por daños y perjuicios moderables también."

"Artículo 656. Si el título ejecutivo contiene obligaciones recíprocas, la parte que solicite la ejecución al presentar la demanda hará la consignación de las prestaciones debidas al demandado o comprobará fehacientemente haber cumplido con su obligación."

De las porciones normativas transcritas se advierte que la vía ejecutiva debe fundarse necesariamente en un documento que traiga aparejada ejecución,[7] y no se trata de procesos de cognición, pues no es necesaria la declaración de un derecho, se trata más bien de llevar a ejecución lo que aparece en el título ejecutivo, que constituye una presunción *juris tantum* de que el derecho del actor es legítimo y está suficientemente probado.[8]

---

[7] El artículo 646 del Código de Procedimientos Civiles del Estado establece: "Para que el juicio ejecutivo tenga lugar se necesita un título que traiga aparejada ejecución. …"

[8] Ver extracto de la ejecutoria de la contradicción de tesis 440/2011, resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de ocho de febrero de dos mil doce

II. Evolución del Máximo Tribunal del País sobre el tema de la hipoteca

En ese punto, es necesario visualizar cuál ha sido la posición que el Alto Tribunal ha adoptado en torno a la posibilidad de ejercer una acción real mediante el juicio ejecutivo.

En una primera fase, que es posible ubicar en la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte sostuvo la incompatibilidad entre el ejercicio la acción hipotecaria y la ejecutiva:

"ACCIONES HIPOTECARIA Y EJECUTIVA.—La acción hipotecaria y la ejecutiva, cuando se basan en un mismo título, es notorio que son incompatibles; pues en la hipotecaria se persigue la cosa, en atención a su naturaleza real, mientras que en la ejecutiva la acción es personal."[9]

En una segunda fase, la citada Sala del Máximo Tribunal del País de manera reiterada puntualizó que la vía ejecutiva no era propia de acciones personales, pues era susceptible de plantearse acciones personales reales y mixtas:

"HIPOTECAS, DIVERSAS VÍAS EN QUE PUEDE EXIGIRSE SU PAGO.—Al establecer el artículo 1024 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito, que el acreedor hipotecario puede intentar el procedimiento privilegiado que le da su crédito, el ejecutivo o el ordinario, no quiso plantear el dilema para el demandante, en el sentido de que pudiera elegir entre la acción real que le da el primero de los indicados procedimientos, o la acción personal, de acuerdo con los demás; pues tal interpretación de ningún modo sería jurídica, porque los juicios ejecutivos también pueden intentarse en persecución de una acción real, y ninguna ley establece que esta clase de derechos puedan alcanzarse mediante el ejercicio exclusivo de la vía hipotecaria, aun cuando sea cierto que en este último juicio, sólo puede ventilarse la acción real que deriva de la hipoteca."[10]

"ACCIÓN REAL, PROCEDENCIA DE LA VÍA EJECUTIVA EN CASO DE.—Son absolutamente distintas la vía o forma del juicio para ejercitar de-

[9] Tesis consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXVIII, Núm. 7, página 1053, Quinta Época (registro 364571).
[10] Tesis consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XLIX, Núm. 4, página 913, Quinta Época (registro 358384).

terminado derecho y el derecho tutelado por la ley. **No es exacto que en la vía ejecutiva solamente puedan deducirse acciones personales, ya que tal vía es utilizada siempre que el derecho que se ejercita se funda en un título que trae aparejada ejecución, o sea, que tiene fuerza suficiente para constituir, por sí mismo, prueba plena.** El juicio ejecutivo no tiene por objeto una declaración porque, suponiendo cierta la existencia del derecho, su finalidad es hacerlo efectivo, en forma semejante a como se hace efectiva una sentencia ejecutoria; la procedencia de la vía ejecutiva no depende de la naturaleza de la acción que se ejercita, sino de la calidad del título en que consta la obligación y que por lo mismo, puede ser personal, real o mixta, de lo que se sigue que puede procederse ejecutivamente contra el tenedor de un bien hipotecado, aun cuando no sea el primitivo deudor, pero ejercitándose sólo el derecho real, para cobrar el adeudo, precisamente en la cosa gravada y afecta expresamente a su pago."[11]

"HIPOTECAS, JUICIO EJECUTIVO PARA COBRARLAS.—Si se endereza una queja por exceso de ejecución, en contra de una autoridad responsable, y ésta se concreta a ordenar el desembargo de unos bienes distintos del que se encontraba hipotecado, habiendo sido aquellos bienes secuestrados, por considerar dicha autoridad, que el deudor respondía con todo su patrimonio, siendo que, aunque se le promovió juicio ejecutivo, lo único que podía perder era el inmueble que reportaba el gravamen que le impusieron los antecesores de dicho deudor, resulta infundada la expresada queja; pues aun cuando en la ejecutoria de amparo se establezca que la ejecución fue malamente despachada, porque esto se hizo como si el deudor hubiese estado personalmente obligado, si enseguida también se dijo: 'por cuanto que se ejecutó el secuestro en bienes distintos de los hipotecados', este concepto limitativo fija los alcances de la concesión del amparo, que no pudo llegar hasta el punto de que se absolviera al demandado, como si la acción hubiese sido declarada improcedente en toda su integridad, es decir, como si hubiese equivocado la vía intentada; lejos de eso, en los juicios ejecutivos también pueden hacerse valer acciones reales, lo cual destruye el error fundamental de que el juicio ejecutivo no es procedente para cobrar un crédito garantizado con hipoteca, y que debe intentarse sólo una acción real y si la Suprema Corte estima que ciertamente esa acción real era la procedente, en nada afectó con su estimación el procedimiento seguido; en tanto que éste se dirigió en contra del inmueble

[11] Tesis consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XL, Núm. 12, página 2839, Quinta Época (registro 361450).

hipotecado, y al conceder el amparo, sólo fue para el efecto de que se desembargaran los demás bienes que fueron secuestrado, como si se hubiese tratado de un juicio ejecutivo, intentado por causa de acción personal, y la autoridad responsable cumplió con declarar insubsistente el embargo trabado en esos otros bienes, y por consiguiente, no incurrió en el exceso que se le atribuye."[12]

"HIPOTECAS, COBRO DE LAS, EN LA VÍA EJECUTIVA.—No por ejercitarse el cobro del crédito hipotecario, en ejecución de un convenio celebrado en el juicio respectivo, la acción del acreedor, al secuestrar la finca hipotecada, es personal, toda vez que se aprehende la cosa misma para afectarla al pago, ya que aun tratándose del juicio ejecutivo, la jurisprudencia de la Suprema Corte ha sostenido, rectificando un error muy común en los litigantes, que en esa vía puede ejercitarse una acción real, cuando el secuestro recae sobre la finca hipotecada y no sólo cuando se intenta la vía hipotecaria, cosa que con mayor razón puede sostenerse en el caso en que el apremio se usa para realizar un convenio aprobado en un juicio hipotecario, ya que si tal convenio puso fin al juicio, el mismo equivale a la sentencia que debió ponerle fin, y la ejecución de esta, necesariamente participa de la naturaleza de la acción puesta en ejercicio."[13]

Posteriormente, en una tercera fase situada en la Séptima Época, la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendió a separar, aunque no de manera contundente, de nueva cuenta, la acción ejecutiva como acción personal y la acción hipotecaria como real:

"HIPOTECA. VÍA PROCEDENTE PARA EL COBRO DEL MUTUO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).—Al conceder el artículo 654 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco opción al acreedor de elegir entre juicio ordinario, ejecutivo o hipotecario, cuando el crédito se encuentre garantizado con hipoteca, no está permitiendo el ejercicio de la acción hipotecaria en cualquiera de las tres vías, pues ello estaría en contradicción con el artículo 266 del mismo ordenamiento, que prescribe la vía ordinaria para las contiendas entre partes que no tengan señalada tramitación especial y la acción hipotecaria a que se refiere el artículo 11 de la citada ley de enjuiciamien-

[12] Tesis consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XLII, Núm. 10, página 2367, Quinta Época (registro 360628).
[13] Tesis consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LVIII, Núm. 2, página 366, Quinta Época (registro 356243).

to civil, tiene señalada tramitación especial en el capítulo III del título undécimo del mismo cuerpo de leyes. Lo que se permite al acreedor por el precepto que se viene comentando, no es pues, el ejercicio de la acción hipotecaria en cualquiera de las tres formas indicadas, sino solamente el cobro del adeudo, que es distinto. En efecto, en tanto que mediante la acción hipotecaria se persigue exclusivamente hacer efectiva la garantía mediante la venta de la cosa gravada, en el juicio ejecutivo se ejercita una acción personal, que por estar amparada por un título ejecutivo, permite el aseguramiento del crédito reclamado mediante el secuestro de bienes del deudor, teniendo ambas acciones diversa causa; la hipotecaria, la garantía constituida sobre el bien gravado y la personal la operación de mutuo. En estas condiciones, es correcto considerar, que si el actor elige la vía ejecutiva, ha hecho a un lado la garantía hipotecaria y no ejercitado la acción real derivada de la misma, si no que ha ejercitado la acción personal derivada del mutuo y que por lo tanto, la nulidad de la garantía hipotecaria, es irrelevante para el ejercicio de esa acción personal, porque ésta operación no depende para su validez de la accesoria. Lo anterior no se desvirtúa por el hecho de que el actor embargue los mismos bienes que le son dados en garantía hipotecaria o porque el artículo 521 del Código de Procedimientos Civiles, disponga que cuando el ejecutante haga el señalamiento de bienes para el secuestro, se gravarán en primer término los designados como garantía de la obligación. Ello es así, porque el lugar que ocupen los bienes embargados, en el orden establecido por el citado precepto, no varía la naturaleza de la acción personal en real, dado que sigue teniendo como fundamento la misma causa o sea el mutuo y, además, es de observarse que si el actor señala esos bienes, se debe a que el reo se niega a hacer uso de su derecho de señalamiento que le concede el mismo precepto."[14]

En la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, en la sentencia que resolvió la contradicción de tesis 40/2001, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación marcó una distancia con los criterios que sostenían que la acción real podría ejercerse en forma simultánea en la vía mercantil. Al efecto, sostuvo, al tratarse del tercero garante hipotecario, que sólo tenía la obligación real y subsidiaria de responder del pago de la obligación principal en defecto de su normal cumplimiento con la aplicación del bien otorgado en garantía; estimó la improcedencia de la acción en vía ejecutiva mercantil en contra de ese garante, debido a que no se surtía contra su persona los requisitos del título ejecutivo. De tales consideraciones emanó la jurisprudencia de rubro y texto:

[14] Tesis consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 28, Cuarta Parte, página 79, Séptima Época (registro 242205).

"VÍA EJECUTIVA MERCANTIL. ES IMPROCEDENTE SU EJERCICIO EN CONTRA DEL GARANTE HIPOTECARIO CUANDO NO TIENE A LA VEZ EL CARÁCTER DE ACREDITADO, MUTUATARIO U OBLIGADO SOLIDARIO (ARTÍCULOS 68 Y 72 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO).—Los artículos 68 y 72 de la Ley de Instituciones de Crédito, así como el diverso 1391 del Código de Comercio establecen, respectivamente, que los contratos o las pólizas en que consten los créditos otorgados por las instituciones bancarias, junto con los estados de cuenta certificados por el contador facultado por éstas, serán títulos ejecutivos, sin necesidad de reconocimiento de firma ni de otro requisito, lo que da pauta para el ejercicio de la vía ejecutiva mercantil, y que el acreedor de un crédito garantizado con hipoteca podrá ejercer sus acciones en juicio ejecutivo mercantil, ordinario 'o el que en su caso corresponda', comprendiéndose dentro de esta expresión a la vía hipotecaria civil; asimismo, que el juicio ejecutivo mercantil procede cuando la demanda se funda en documento que trae aparejada ejecución. Ahora bien, de la interpretación conjunta de los numerales citados, se concluye que, cuando el crédito otorgado por una institución de crédito tenga garantía real, dicho ente podrá ejercitar sus acciones en el juicio ejecutivo mercantil, sólo respecto del demandado o demandados que tengan la calidad de acreditados, mutuatarios u obligados solidarios (deudores directos), pero no en contra de quien sólo tiene el carácter de garante hipotecario, puesto que por la naturaleza del contrato de hipoteca, así como por las características particulares de las vías ejecutiva mercantil e hipotecaria, si el garante hipotecario, quien sólo tiene la obligación real y subsidiaria de responder del pago de la obligación principal en defecto de su normal cumplimiento, mediante la aplicación del bien otorgado en garantía, no se obligó en forma alguna como deudor directo en el contrato de crédito otorgado por la mencionada institución, no tiene legitimación pasiva para ser demandado en la vía ejecutiva mercantil, porque no se reúne un presupuesto lógico de su procedencia, como lo es la existencia de una deuda cierta, líquida y exigible a su cargo, sino sólo en la especial hipotecaria y, por ende, resulta improcedente el ejercicio de aquélla, cuando no se reúnen simultáneamente en el otorgante de la garantía esta calidad y la de acreditado, mutuatario u obligado solidario, es decir, no se trata de una persona obligada en el juicio ejecutivo mercantil al pago de las cantidades de que haya dispuesto el acreditado, porque su obligación depende del incumplimiento de pago por parte de éste, supuesto en el que deberá soportar la afectación del bien hipotecado al pago de la deuda."[15]

[15] Jurisprudencia consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, marzo de 2002, página 119, Novena Época (registro 187353).

Posteriormente, en la contradicción de tesis 54/2011, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que cuando la recuperación del crédito con garantía hipotecaria se intenta en la vía ordinaria, no resulta válido ordenar en sentencia definitiva que se haga efectiva dicha garantía, porque la acción que se ejerce en ese tipo de juicios es de naturaleza personal; mientras que la ejecución de la garantía hipotecaria es real (se persigue obtener el bien mediante la demanda en contra de quien aparece como titular en el Registro Público de la Propiedad, aunque éste no sea el deudor originario). Así concluyó que no resultaba legal que ordenara **el remate de un bien inmueble de cuya titularidad no se tiene certeza y en el que existe la posibilidad de que se afecten derechos de terceros que hayan adquirido el bien gravado, sin haber sido oídos ni vencidos en el juicio.** De tales consideraciones emanó la jurisprudencia de rubro y texto:

"HIPOTECA. NO ES JURÍDICAMENTE VÁLIDO ORDENAR SU EJECUCIÓN EN LA SENTENCIA DEFINITIVA QUE RESUELVE LA ACCIÓN PERSONAL INTENTADA EN EL JUICIO ORDINARIO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).—El artículo 669 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, prevé las hipótesis de procedencia de la vía especial hipotecaria, cuya finalidad es hacer efectiva la garantía real otorgada para asegurar el pago. En los casos en los que el acreedor tiene a su favor un crédito con garantía hipotecaria y pretende obtener el pago del adeudo, puede hacerlo a través de las diversas vías establecidas por el legislador, según la finalidad que persiga; así, si su voluntad se limita a obtener el pago del crédito, puede ejercer las acciones personales mediante juicio ordinario o ejecutivo, pero, si pretende hacer efectiva, desde luego, la garantía otorgada, habrá de intentar necesariamente la vía hipotecaria que, en el caso del artículo 669 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco, prevé el plazo de caducidad de un año. Ahora bien, la circunstancia de que llegue a caducar la vía no significa que el acreedor pierda la garantía real hipotecaria otorgada a su favor, pues quedan a salvo sus derechos de hacerla efectiva en otro juicio diverso en la etapa procesal oportuna; sin que ello signifique que, en la sentencia definitiva que resuelva una acción personal, el Juez pueda ordenar la ejecución de la garantía, pues tal manera de proceder puede afectar derechos de terceros, toda vez que no se tiene la certeza de que exista identidad con la persona que haya sido condenada al pago y la que aparezca como titular del bien raíz en el folio real; en todo caso, debe entenderse que dicha garantía puede hacerse efectiva en la etapa de ejecución de sentencia."[16]

[16] Jurisprudencia consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 546, Novena Época (registro 161077).

Finalmente, ya en la Décima Época la línea jurisprudencial que sostenía que en la vía ejecutiva se podrían hacer valer diversidad de acciones, se interrumpió completamente conforme la resolución derivada de la contradicción de tesis 240/2012, en la cual, la Primera Sala sostuvo que la hipoteca **es una garantía real que recae sobre bienes especialmente determinados**. Por tanto, la obligación del garante hipotecario de responder ante el incumplimiento del deudor principal **no le genera al acreedor una acción personal en contra del garante hipotecario, sino una de naturaleza real**, debido a que el acreedor sigue al bien que representa la garantía, no a la persona que la constituye, porque si bien el garante se obliga responder ante el incumplimiento del deudor, esa obligación la asumió no en su persona, sino a través de un bien específico y determinado. Así, sostuvo que no es factible que ambas acciones se ejerzan de manera simultánea en la misma vía, pues cada una de ellas, tiene reconocido un procedimiento específico de trámite, plazos y términos diversos; desconocerlo, implicaría transgredir abiertamente el derecho a la seguridad jurídica que se deriva del artículo 17 de la Carta Magna. De tales consideraciones emanó la jurisprudencia de título, subtítulo y texto:

"VÍA ESPECIAL HIPOTECARIA. EL ACREEDOR NO PUEDE EJERCER SIMULTÁNEAMENTE UNA ACCIÓN REAL CONTRA EL GARANTE HIPOTECARIO Y UNA PERSONAL CONTRA EL DEUDOR SOLIDARIO DEL CONTRATO.—Las instituciones bancarias, en los contratos de crédito que celebran, comúnmente buscan asegurar el cumplimiento de la obligación asumida por el deudor, por lo que, en ocasiones, exigen que en el contrato participe un tercero con el carácter de deudor solidario o, paralelamente, requieren la celebración de un contrato accesorio de hipoteca; no obstante lo anterior, hay ocasiones en que exigen ambas cosas, por ello son diversas las hipótesis que pueden generarse al respecto. La distinción de esas hipótesis es importante cuando el acreedor pretende el cobro del crédito, ya que las obligaciones que asumen el deudor solidario y el garante hipotecario no son las mismas, ni se originan en el mismo contrato, pues mientras la obligación del deudor solidario se da en el contrato principal, la del garante hipotecario se adquiere en el accesorio; además, quien acepta el carácter de deudor solidario adquiere el deber de responder en su totalidad de la obligación de pago contraída por el deudor principal, lo cual implica que el acreedor puede exigir a cualquiera de ellos que responda con la 'totalidad' de sus bienes, lo que no ocurre en el caso del garante hipotecario, porque si bien éste se obliga a responder subsidiariamente ante el incumplimiento, esa obligación sólo puede hacerse efectiva en el bien o los bienes dados en garantía, sin que pueda extenderse a otros. Así, para lograr el cobro de un crédito garantizado por un deudor solidario y una hipoteca, el acreedor tendrá a su alcance la acción real hipotecaria

si pretende ejercer la acción real derivada del contrato accesorio, y la ejecutiva o la ordinaria mercantil, tratándose de una acción personal derivada del contrato de crédito; sin embargo, éstas son independientes y no pueden conjuntarse, pues el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la impartición de justicia será en los plazos y términos que fijen las leyes, y que el fundamento jurídico de cada una es diverso y, por ende, su regulación también lo es, de manera que desconocerlo implicaría transgredir la seguridad jurídica, pues si bien es cierto que el actor tiene derecho a que se le administre justicia, también lo es que el demandado lo tiene en cuanto a que ello ocurra en la vía determinada al efecto. Por lo anterior, ante el incumplimiento de la obligación de pago, no es dable que a través de la vía hipotecaria, cuyo sustento radica en el ejercicio de una acción real, el acreedor intente simultáneamente una personal de carácter ejecutivo en contra del deudor solidario, ya que los términos y las condiciones que las rigen son distintos, de manera que ni por economía procesal pueden intentarse conjuntamente en la misma vía, pues si bien ambas acciones están vinculadas al mismo crédito, lo cierto es que la obligación asumida por el deudor solidario no sólo es diversa a la aceptada por el garante hipotecario, sino que también tienen diversas causas, al derivar de contratos diferentes."[17]

III. Vía correspondiente para el ejercicio de la ejecución de la garantía hipotecaria

Hasta aquí pueden abonarse las siguientes conclusiones: Primero, la hipoteca es una obligación real. Segundo, las controversias que no tienen señalada en la ley adjetiva procedimiento especial se tramitan en juicio ordinario y ese procedimiento es de cognición; mientras que, el juicio ejecutivo debe fundarse necesariamente en un documento que traiga aparejada ejecución. Tercero, las obligaciones reales dependen de la existencia de una cosa. Cuarto, la idea de que en un juicio ejecutivo civil que es acción personal se ejecute una acción real, resulta en la actualidad inadmisible, pues el Máximo Tribunal del País se ha separado de aquellas justificaciones que consideraban esa hipótesis y ha sido enfático en establecer que la obligación del garante hipotecario de responder ante el incumplimiento del deudor principal **no le genera al acreedor una acción personal en contra del garante hipotecario, sino una de naturaleza real**, en tanto que, en virtud de esa garantía, el acreedor sigue al bien que representa la garantía, no a la persona que la constituye.

---

[17] Jurisprudencia consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 497, Décima Época (registro 2004132).

Entonces, la procedencia de la vía ejecutiva civil, se relaciona **con la persona que se demanda a través de esa vía de privilegio** y, tal ejecutividad, en todo caso, sólo podría ser vinculante a los deudores obligados a la deuda que se garantiza con la hipoteca y no respecto al garante hipotecario.

En efecto, la deuda que constituye el sustento pilar de la garantía hipotecaria es completamente ajena al crédito que se garantiza con la hipoteca aun cuando aquélla conste en un primer testimonio de una escritura pública. Lo anterior, al tomar en cuenta lo siguiente:

1) **El acreedor sigue al bien que representa la garantía, no a la persona que la constituye.**

2) **El garante se obligó a responder ante el incumplimiento del deudor, y esa obligación la asumió no en su persona, sino a través de un bien específico y determinado.**

Entonces, en contra del garante hipotecario, que sólo tiene la obligación real y subsidiaria de responder del pago de la obligación principal en defecto de su normal cumplimiento mediante la aplicación para ello del bien otorgado en garantía, resulta improcedente el ejercicio en la vía ejecutiva, ya que respecto de él no se tiene la existencia de un documento que traiga aparejada ejecución como exige el Código de Procedimientos Civiles del Estado.

Lo anterior, si se toma en cuenta, además, que existe la posibilidad de que el inmueble otorgado en garantía hubiese salido del patrimonio de los garantes hipotecarios que celebraron el contrato, con lo cual existe la posibilidad de que se afecten derechos de terceros que no formaron parte del contrato que dio origen a la hipoteca.

Por tanto, la existencia de una obligación real hipotecaria entre el acreedor y el garante hipotecario no encuentra un trámite especial y, en esa medida, se excluye el ejercicio de una acción ejecutiva, así, debe concluirse que es la vía ordinaria civil en la que debe resolverse el conflicto derivado del consenso hipotecario.

Consiguientemente, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en el presente conflicto de criterios, la tesis de este Pleno de Circuito que enseguida se precisa:

VÍA EJECUTIVA. ES IMPROCEDENTE SI SE PRETENDE LA EJECUCIÓN DE LA GARANTÍA HIPOTECARIA, CASO EN EL CUAL DEBE INTENTARSE LA VÍA ORDINARIA CIVIL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). De la

interpretación de los artículos 638 y 649 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León, se obtiene que el juicio ordinario procede cuando no existe un procedimiento especial señalado y es de cognición, mientras que el juicio ejecutivo debe fundarse necesariamente en un documento que traiga aparejada ejecución. Así también, al seguir las directrices de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenidas en las tesis de jurisprudencia 1a./J. 5/2002, 1a./J. 91/2011 y 1a./J. 42/2013 (10a.), de rubros y título y subtítulo: "VÍA EJECUTIVA MERCANTIL. ES IMPROCEDENTE SU EJERCICIO EN CONTRA DEL GARANTE HIPOTECARIO CUANDO NO TIENE A LA VEZ EL CARÁCTER DE ACREDITADO, MUTUATARIO U OBLIGADO SOLIDARIO (ARTÍCULOS 68 Y 72 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO).", "HIPOTECA. NO ES JURÍDICAMENTE VÁLIDO ORDENAR SU EJECUCIÓN EN LA SENTENCIA DEFINITIVA QUE RESUELVE LA ACCIÓN PERSONAL INTENTADA EN EL JUICIO ORDINARIO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)." y "VÍA ESPECIAL HIPOTECARIA. EL ACREEDOR NO PUEDE EJERCER SIMULTÁNEAMENTE UNA ACCIÓN REAL CONTRA EL GARANTE HIPOTECARIO Y UNA PERSONAL CONTRA EL DEUDOR SOLIDARIO DEL CONTRATO."; se concluye que la deuda que constituye el pilar de la garantía hipotecaria es ajena al crédito que se garantiza, porque: a) El acreedor sigue al bien que representa la garantía, no a la persona que la constituye; y b) El garante se obligó a responder ante el incumplimiento del deudor y esa obligación la asumió no en su persona, sino a través de un bien específico y determinado. En consecuencia, resulta improcedente el ejercicio de la vía ejecutiva contra el garante hipotecario, ya que ese procedimiento debe ser en relación directa con la persona que se demanda a través de esa vía de privilegio, sin embargo, respecto de él no existe documento que traiga aparejada ejecución como lo exige el código referido. Máxime si se toma en cuenta que existe la posibilidad de que el inmueble otorgado en garantía hubiese salido de su patrimonio, con lo cual se podrían afectar derechos de terceros que no formaron parte del contrato que dio origen a la hipoteca; de ahí que sea en la vía ordinaria civil en la que debe resolverse el conflicto derivado del consenso hipotecario.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del considerando quinto de esta resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, en términos del último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Remítase de inmediato la tesis que se sustenta en la presente resolución a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta.*

Notifíquese; remítanse testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y la tesis de jurisprudencia que se establece a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, para su publicidad. En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Civil del Cuarto Circuito, por mayoría de votos de los Magistrados Arturo Ramírez Pérez y Edgar Humberto Muñoz Grajales, en contra del voto del Magistrado José Gabriel Clemente Rodríguez, siendo presidente este último y ponente el primero de los nombrados, quienes firman con el licenciado Fernando Ureña Moreno, secretario de Acuerdos que da fe.

"En la ciudad de Monterrey, Nuevo León, a siete de octubre de dos mil quince, el secretario de Acuerdos del Pleno de Circuito, Especializado en Materia Civil del Cuarto Circuito, certifica que las anteriores copias certificadas coinciden con el original de la versión pública que se elaboró del engrose correspondiente a la contradicción de tesis número 1/2015, de conformidad con los artículos 1, 6, 23, 73, fracciones I y II, y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación de cuatro de mayo de dos mil quince, así como los artículos 3, fracción II, y 13 fracción IV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que se encuentra en vigor hasta en tanto no se expida la Ley General en Materia de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, como se establece en el tercer artículo transitorio del ordenamiento legal citado en primer término, así como los artículos 25 a 35 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y archivos, cuya última reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 8 de mayo de 2015, se hace constar que en esta versión pública, se suprimió la información considerada legalmente como reservada o confidencial."

Esta ejecutoria se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular del Magistrado José Gabriel Clemente Rodríguez, en la contradicción de tesis 1/2015.

En el caso particular, me aparto del criterio de mayoría, en virtud de las siguientes consideraciones:

Por lo que ve al primer punto del proyecto que se presentó a este Pleno de Circuito, que me honro integrar, y que aprobó la mayoría de mis compañeros Magistrados, no coincido con el punto de vista de éstos, pues estimo que la contradicción de tesis que nos ocupa debió de declararse inexistente, toda vez que, el origen de los precedentes es diverso, pues por lo que ve al asunto que resolvió el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, al cual me encuentro adscrito, la institución de crédito actora del juicio natural, en vía ejecutiva civil, acudió a ejercer tanto la acción personal derivada del contrato de apertura de crédito simple con garantía hipotecaria (cobro de pesos), como la acción real derivada de la garantía hipotecaria, es decir, solicitó la ejecución de la misma; mientras que en el asunto que correspondió al Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, la parte actora acudió al juicio civil, única y exclusivamente, a ejecutar la garantía hipotecaria, dado que los obligados al pago de la deuda líquida, ya habían sido vencidos en un diverso juicio de naturaleza mercantil, tramitado en vía ordinaria y siendo así, la conclusión de dicho tribunal, no podía ser otra que la hipoteca en sí misma considerada, no contiene una cantidad cierta líquida y exigible que haga procedente la vía ejecutiva, criterio que inclusive comparto, pero estimo que no ocurre lo mismo, cuando como en el caso, que se planteó al tribunal al cual me encuentro adscrito, se acude en vía civil a ejercer tanto la acción personal derivada del contrato de crédito, como la real, derivada de la ejecución de la hipoteca, caso en el cual, considero que, en virtud del citado contrato, sí existe una deuda cierta líquida y exigible que hace procedente la vía ejecutiva.

Por ende, desde mi óptica, en los asuntos que dieron pie a la contradicción de tesis, se examinaron supuestos distintos que, por ende, llevan a consideraciones diferentes y, por ello, no puede estimarse que converjan en el punto jurídico a dilucidar, de manera que considero que debió declararse inexistente la contradicción de tesis 1/2015, que nos ocupa.

En apoyo a mi exposición, citó la jurisprudencia 163/2011, de la Segunda Sala del Supremo Tribunal del País, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1219, cuyos rubro y texto, son los siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO LA DISPARIDAD DE LOS CRITERIOS PROVIENE DE TEMAS, ELEMENTOS JURÍDICOS Y RAZONAMIENTOS DIFERENTES QUE NO CONVERGEN EN EL MISMO PUNTO DE DERECHO.—Para que exista contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito, en términos de los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, es necesario que: 1) Los Tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; y, 2) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto en común, es decir, que exista al menos un razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, como el sentido gramatical de una norma, el alcance de un prin-

cipio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general. En ese tenor, si la disparidad de criterios proviene de temas, elementos jurídicos y razonamientos diferentes, que no convergen en el mismo punto de derecho, la contradicción de tesis debe declararse inexistente."

Jurisprudencia que, a pesar de ser emitida con base en la Ley de Amparo abrogada, estimo que no ha perdido su vigencia, pues no se opone al contenido de la Ley de Amparo vigente, conforme al contenido del artículo sexto transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de dos de abril de dos mil trece.

Por otro lado, y por lo que al punto jurídico de fondo, que se sostiene en el proyecto aprobado por la mayoría, en el sentido de que la vía ejecutiva civil, es improcedente para ejecutar una garantía hipotecaria, ya que la vía idónea es la ordinaria civil, no lo comparto, en virtud de las siguientes consideraciones:

De acuerdo a los artículos 2785 y 2786 del Código Civil del Estado, la hipoteca es una garantía real constituida sobre bienes que no se entregan al acreedor, y que da derecho a éste, en caso de incumplimiento de la obligación garantizada, a ser pagado con el valor de los bienes, en el grado de preferencia establecido por la ley y los bienes hipotecados quedan sujetos al gravamen impuesto, aunque pasen a poder de tercero.

Ahora bien, antes de que el artículo 72 de la Ley de Instituciones de Crédito fuese derogado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de trece de junio de dos mil tres, disponía lo siguiente:

"Artículo 72. Cuando el crédito tenga garantía real, el acreedor podrá ejercitar sus acciones en juicio ejecutivo mercantil, ordinario, o el que en su caso corresponda, conservando la garantía real y su preferencia aun cuando los bienes gravados se señalen para la práctica de la ejecución."

Luego, en caso de incumplimiento, la institución de crédito podía escoger acudir al Juez competente en materia de comercio, a ejercer la vía mercantil –ordinaria o ejecutiva– o ante un Juez Civil a ejercer la vía hipotecaria.

En el último caso, puede ejercer la acción personal derivada del crédito, conjuntamente con la real derivada de la hipoteca –como aconteció en el caso resuelto por este tribunal– sin que el Juez Civil pueda declararse incompetente en virtud de que el contrato de crédito es un acto de comercio, pues en tales circunstancias no aplica el artículo 1050 del Código de Comercio, sino la ley especial, esto es, la Ley de Instituciones de Crédito, concretamente el artículo 72, transcrito anteriormente.

En apoyo a lo anterior, se invoca la jurisprudencia 5/98, sustentada por la Primera Sala del Más Alto Tribunal del País, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, febrero de 1998, página 77, cuyos rubro y texto, son los siguientes:

"JUICIO HIPOTECARIO. LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO NO ESTÁN IMPEDIDAS PARA PROMOVERLO.—El artículo 640 del Código de Comercio dispone que las instituciones de crédito se regirán por una ley especial, por tanto, éstas no están limitadas por

el artículo 1050 del Código de Comercio para ejercer sus acciones conforme a lo que estatuye dicho ordenamiento legal, sino que, en términos del numeral 72 de la Ley de Instituciones de Crédito que las regula, pueden ejercer sus acciones tanto en el juicio ejecutivo mercantil, como en el ordinario, o bien, en el que en su caso corresponda; por lo que es procedente la acción hipotecaria civil, derivada del incumplimiento de un contrato de apertura de crédito con garantía de hipoteca, hecha valer por dichas instituciones; considerar lo contrario haría nugatorias las acciones y derechos de ejecución deducidos de cualquier operación mercantil en la que se constituyera la hipoteca como garantía del cumplimiento de las obligaciones."

No obstante la derogación de ese precepto y por ende, la probable inaplicación de la jurisprudencia aludida, se estima que actualmente privan las mismas razones para seguir sosteniendo la procedencia de la vía ejecutiva civil para ejecutar el contrato de crédito y hacer efectiva la garantía hipotecaria, pues el contrato de crédito encuadraría en el supuesto previsto en la fracción I del artículo 646 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, que prescribe:

"Artículo 646. Para que el juicio ejecutivo tenga lugar se necesita un título que traiga aparejada ejecución.

"Traen aparejada ejecución:

"I. El primer testimonio de una escritura pública expedida por el Juez o por notario ante quien se otorgó."

Mientras que la acción ejecutiva en contra del garante tendría fundamento –además de que en general le aplica el precepto anterior, al ir la garantía en el mismo testimonio– en el artículo 655 del mismo ordenamiento legal, que dispone: "**Artículo 655. Si la cosa especificada se halla en poder de un tercero, la acción ejecutiva no podrá ejercitarse contra éste sino en los casos siguientes**:

"**I. Cuando la acción sea real**."

Aún más, en los artículos 685 a 691 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, se habla más de la vía ejecutiva hipotecaria, como se advierte de la siguiente transcripción:

"Artículo 685. Si en el título con que se ejercita una acción hipotecaria se advierte que hay otros acreedores hipotecarios anteriores, el Juez mandará notificarles la sentencia definitiva, para que hagan valer sus derechos hasta antes de celebrar el remate."

"Artículo 686. Si el título con el que se promoviere en vía ejecutiva fuere hipotecario y se encontrare en el caso del artículo 2808, parte segunda del Código Civil, no habrá lugar a juicio ni a las almonedas ni a la venta judicial; ni se procederá a practicar el avalúo sino en el caso de que en el contrato no se haya fijado precio de común acuerdo entre los interesados. En este caso, la venta se hará de la manera en que se haya convenido y a falta de convenio, por medio de peritos que nombrará el juzgado.

"Si en el título hipotecario sólo se han renunciado a las formalidades del juicio, la venta se verificará con todas las formalidades del remate y con sujeción a lo convenido."

"**Artículo 687. En el caso del artículo anterior, el deudor puede oponerse a la venta alegando todas las excepciones que tuviere, en el concepto de que las de pago de capital o réditos y en su caso, la de compensación, se justificarán precisamente por confesión judicial o con prueba documental y la de novación con prueba documental.**"

"**Artículo 688. También pueden oponerse a la venta el deudor y los acreedores hipotecarios posteriores, alegando prescripción de la acción hipotecaria.**"

"Artículo 689. La oposición no se admitirá si no se promueve antes de que se hubiere firmado la escritura de venta respectiva."

"**Artículo 690. Del escrito de oposición se dará traslado por tres días al acreedor; si se promueve prueba el término no excederá de diez días; si no se promueve o concluido el término que para el efecto se concedió, se fijará a las partes un término de tres días comunes para que aleguen por escrito lo que a sus derechos convenga, y dentro de los cinco días siguientes se pronunciará la sentencia.**"

"**Artículo 691. Si se declara infundada la oposición, el opositor será condenado en las costas y al pago de una multa equivalente al cinco por ciento sobre el interés del pleito, cuya multa se aplicará por mitad, al acreedor y al Fisco del Estado**."

Preceptos anteriores, que no dejan lugar a dudas que la ley adjetiva civil de la entidad contempla la vía en que ha de ejecutarse la hipoteca, siendo ésta la ejecutiva civil, en la cual puede ejecutarse también el contrato de crédito, con base en la fracción I del artículo 646, toda vez que en esa vía privilegiada la institución de crédito podrá obtener el dictado de un auto de ejecución –como si hubiese optado por la vía ejecutiva mercantil– como se advierte de los artículos 661 a 664, de la legislación adjetiva civil, que se citan a continuación:

"Sección segunda
"De la ejecución

"Artículo 661. El juicio ejecutivo principiará por demanda que se formulará en los términos prevenidos para el juicio ordinario."

"Artículo 662. Antes de despachar la ejecución, el Juez examinará su competencia y la personalidad del actor, y encontrándolas bien acreditadas, dictará el auto de ejecución, siempre que el título pertenezca a alguna de las clases enumeradas en el artículo 646."

"Artículo 663. Lo dispuesto en el artículo que precede no priva al demandado del derecho de impugnar la personalidad del actor y la competencia del Juez, al oponerse a la ejecución, si tiene razón para ello."

"Artículo 664. El Juez despachará o denegará la ejecución sin audiencia del demandado. La infracción de esta disposición será castigada con la pena de suspensión de tres meses a un año."

Las anteriores consideraciones, son las que me permiten disentir del criterio de mayoría.

"En la ciudad de Monterrey, Nuevo León, a siete de octubre de dos mil quince, el secretario de Acuerdos del Pleno de Circuito, Especializado en Materia Civil del Cuarto Circuito, certifica que las anteriores copias certificadas coinciden con el original de la versión pública que se elaboró del engrose correspondiente a la contradicción de tesis número 1/2015, de conformidad con los artículos 1, 6, 23, 73, fracciones I y II, y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación de cuatro de mayo de dos mil quince, así como los artículos 3, fracción II, y 13 fracción IV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que se encuentra en vigor hasta en tanto no se expida la Ley General en Materia de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, como se establece en el tercer artículo transitorio del ordenamiento legal citado en primer término, así como los artículos 25 a 35 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y archivos, cuya última reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 8 de mayo de 2015, se hace constar que en esta versión pública, se suprimió la información considerada legalmente como reservada o confidencial."

Este voto se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VÍA EJECUTIVA. ES IMPROCEDENTE SI SE PRETENDE LA EJECUCIÓN DE LA GARANTÍA HIPOTECARIA, CASO EN EL CUAL DEBE INTENTARSE LA VÍA ORDINARIA CIVIL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). De la interpretación de los artículos 638 y 649 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León, se obtiene que el juicio ordinario procede cuando no existe un procedimiento especial señalado y es de cognición, mientras que el juicio ejecutivo debe fundarse necesariamente en un documento que traiga aparejada ejecución. Así también, al seguir las directrices de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenidas en las tesis de jurisprudencia 1a./J. 5/2002, 1a./J. 91/2011 y 1a./J. 42/2013 (10a.), de rubros y título y subtítulo: "VÍA EJECUTIVA MERCANTIL. ES IMPROCEDENTE SU EJERCICIO EN CONTRA DEL GARANTE HIPOTECARIO CUANDO NO TIENE A LA VEZ EL CARÁCTER DE ACREDITADO, MUTUATARIO U OBLIGADO SOLIDARIO (ARTÍCULOS 68 Y 72 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO).", "HIPOTECA. NO ES JURÍDICAMENTE VÁLIDO ORDENAR SU EJECUCIÓN EN LA SENTENCIA DEFINITIVA QUE RESUELVE LA ACCIÓN PERSONAL INTENTADA EN EL JUICIO ORDINARIO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)." y "VÍA ESPECIAL HIPOTECARIA. EL ACREEDOR NO PUEDE EJERCER SIMULTÁNEAMENTE UNA ACCIÓN REAL CONTRA EL GARANTE HIPO-

TECARIO Y UNA PERSONAL CONTRA EL DEUDOR SOLIDARIO DEL CONTRATO."; se concluye que la deuda que constituye el pilar de la garantía hipotecaria es ajena al crédito que se garantiza, porque: a) El acreedor sigue al bien que representa la garantía, no a la persona que la constituye; y b) El garante se obligó a responder ante el incumplimiento del deudor y esa obligación la asumió no en su persona, sino a través de un bien específico y determinado. En consecuencia, resulta improcedente el ejercicio de la vía ejecutiva contra el garante hipotecario, ya que ese procedimiento debe ser en relación directa con la persona que se demanda a través de esa vía de privilegio, sin embargo, respecto de él no existe documento que traiga aparejada ejecución como lo exige el código referido. Máxime si se toma en cuenta que existe la posibilidad de que el inmueble otorgado en garantía hubiese salido de su patrimonio, con lo cual se podrían afectar derechos de terceros que no formaron parte del contrato que dio origen a la hipoteca; de ahí que sea en la vía ordinaria civil en la que debe resolverse el conflicto derivado del consenso hipotecario.

PLENO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO.
PC.IV.C. J/4 C (10a.)

Contradicción de tesis 1/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Civil del Cuarto Circuito. 22 de septiembre de 2015. Mayoría de dos votos de los Magistrados Arturo Ramírez Pérez y Edgar Humberto Muñoz Grajales. Disidente: José Gabriel Clemente Rodríguez. Ponente: Arturo Ramírez Pérez. Secretaria: Norma Leticia Escamilla Ruiz.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis IV.2o.C.5 C (10a.), de título y subtítulo: "ACCIÓN REAL HIPOTECARIA. PUEDE EJERCERSE EN LA VÍA EJECUTIVA CIVIL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).", aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo II, abril de 2014, página 1413, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 105/2014.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 5/2002, 1a./J. 91/2011 y 1a./J. 42/2013 (10a.) citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, marzo de 2002, página 119, Tomo XXIV, septiembre de 2011, página 546 y Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 497, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Esta obra se terminó de editar el 30 de noviembre de 2015 y se imprimió y encuadernó en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V., San Lorenzo núm. 244, Col. Paraje San Juan, Delegación Iztapalapa, C.P. 09830, México, D.F. Se utilizaron tipos Gothic 720 Bt y Gothic 720 Lt Bt de 8, 10 y 14 puntos. La edición consta de 1,100 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs.